Meios de comunicação e democracia

Além do Estado e do Mercado

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e do Instituto Fernando Henrique Cardoso, dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, através do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo.

O grupo de trabalho sobre Meios e Democracia de Plataforma Democrática conta com o apoio da Fundação Konrad Adenauer.

Coleção: O Estado da Democracia na América Latina

Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais) e Sergio Fausto (Instituto Fernando Henrique Cardoso)

Tradução: Micheline Christophe

Revisão: Rodrigo Brandão

Imagem da capa: Banco de Imagens Fotolia

M 499 Meios de comunicação e democracia: além do Estado e do Mercado / Bernardo Sorj (organizador) – Rio de Janeiro : Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
259 p. ; 14x21 cm
(O Estado da Democracia na América Latina)

ISBN 978-85-7982-058-8

1. Jornalismo – aspecto político. I. Sorj, Bernardo. II. Série.

CDD 070.44932

Índices para catálogo sistemático

1. Jornalismo : aspecto político 070.44932

Bernardo Sorj
(Organizador)

Meios de comunicação e democracia

Além do Estado e do Mercado

Sumário

Introdução

Meios de comunicação e democracia: para além do confronto entre governos e empresas

Bernardo Sorj

Neste trabalho buscamos identificar os problemas que a regulação pública dos meios de comunicação deve enfrentar nos regimes democráticos, a partir das contribuições de um grupo de especialistas de dentro e de fora da região, lembrando sempre que as generalizações sobre a América Latina mascaram situações nacionais muito diferentes.[1]

Na última década, a maioria dos países da América Latina viveu confrontações constantes entre governos e meios de comu-

[1] Este texto se baseia nos trabalhos elaborados para Plataforma Democrática e Fundação Konrad Adenauer, disponíveis em www.plataformademocratica.org. Agradeço pelos comentários recebidos na reunião realizada em Buenos Aires, com a participação de Carlos Mesa, Martín Becerra, Doris Reniz, Raúl Trejo, Eugenio Bucci, Javier Couso, Javier Darío Restrepo, Roberto Guareschi, Rubén Aguilar, Sergio Fausto e Peter-Alberto Behrens, e os realizados sobre a versão original por Raúl Trejo, Sergio Fausto e EiLing Díaz. A análise e as interpretações aqui apresentadas são de responsabilidade única do autor.

nicação. Por vezes de forma velada, e frequentemente de forma explícita, alguns governos buscaram, por meio de novas legislações, modificar o quadro atual de distribuição dos meios de comunicação, em nome de maior diversidade de opiniões e participação social. Por sua vez, os meios de comunicação reagiram contra estas declarações e medidas denunciando-as como ataques à liberdade de imprensa e tentativas de amordaçar a atividade jornalística.[2]

Em sociedades modernas, não existe democracia sem um jornalismo capaz de agir livremente para informar e investigar os erros, abusos e excessos do poder público e do poder econômico. Sem dúvida, um jornalismo totalmente livre e aberto à diversidade de opiniões é um ideal que nunca se concretiza totalmente. Mas é um ideal que deve guiar os esforços de regulação. E denúncias sobre distorções existentes não podem ser um álibi para intervenções autoritárias. Do ponto de vista de um compromisso com os valores democráticos, entre os quais se encontra a defesa da plena liberdade de expressão –que supõe a existência de um jornalismo livre, sem nenhum tipo de censura governamental, investigativo, vigilante e crítico, com diversidade de opiniões, desconcentração da propriedade dos meios de comunicação e acesso à informação dos mais diversos setores sociais–, o debate público sobre a regulação dos meios de comunicação é, portanto, legítimo e necessário. Mas, para avançar este debate, é fundamental que ele não seja dominado, como ocorre atualmente, pela polarização entre empresários e governos, que inviabiliza um diálogo cujo objetivo seja o bem público.

[2] Embora esta tenha sido a tônica em boa parte dos países da região, não podemos deixar de mencionar que, em outros, os governos e meios de comunicação estão profundamente imbricados. Ver, por exemplo, a contribuição de Raul Tejo, disponível em www.plataformademocratica.org.

Em nome da diversidade e da participação social, vários governos promoveram legislações e, sobretudo, as aplicaram sobre os meios de comunicação, em função de seus interesses políticos conjunturais, algumas vezes atacando diretamente o livre exercício da atividade jornalística e a liberdade de expressão. Por sua vez, em nome da defesa da liberdade de expressão, os meios de comunicação privados mascararam problemas reais de concentração de propriedade e do uso dos meios para defender seus próprios interesses empresariais, muitas vezes aceitando acordos tácitos com os governos em exercício, que lhes permitem manter situações oligopolistas oferecendo como contraparte um jornalismo “controlado”.

Em muitas ocasiões, a aparente oposição esconde uma imbricação de interesses, chantagens e apoios mútuos entre governos e setor privado, associados à distribuição de concessões públicas (muitas vezes autoatribuídas aos próprios políticos) ou de recursos oficiais para publicidade e cooptação individual de jornalistas. Por sua vez, inclusive em países onde a liberdade de imprensa é efetivamente respeitada, em geral se impõe uma lei de silêncio entre os meios de comunicação, que, por interesse corporativo, não aplicam o jornalismo crítico e investigativo em relação a outras empresas de comunicação.

O desafio da regulação

É importante lembrar que há formas de regulação pública dos meios de comunicação presentes em todos os países democráticos. O que está em jogo, sobretudo, é garantir o direito de expressão, que inclui em primeiro lugar a liberdade de cada indivíduo e grupo de se expressar livremente no espaço público e o acesso universal à informação. Por esta razão, nos países de-

mocráticos, não existe nenhuma legislação particular de regulação específica para jornais e revistas –fora de temas relacionados à difamação, ao uso de linguagem obscena ou de incitação ao ódio–, pois se supõe que qualquer pessoa ou grupo pode produzir sua própria publicação. Esta possibilidade deixou de existir com o rádio e depois com a televisão, pois o espectro eletromagnético é limitado, o que determina dois desafios fundamentais: 1) o acesso a um canal de transmissão é sempre, em última instância, uma concessão pública, fazendo com que o árbitro na distribuição de privilégios seja uma instituição governamental ou agência reguladora e, 2) dado o número limitado de canais, faz-se necessária uma regulação que limite a concentração e garanta a maior diversidade de vozes e opiniões.

A experiência europeia, dentro da qual o exemplo da BBC, do Reino Unido, criada em 1921, desempenhou um papel pioneiro e exemplar, é de uma forte presença dos canais públicos no rádio e na televisão. Inclusive, por vários anos, em muitos países europeus, a televisão pública foi a única existente, com um horário de programação limitado a certos períodos do dia. Esta situação se diversificou, nas últimas décadas, com a crescente participação de canais privados, mas as rádios e televisões públicas mantêm ainda uma porção relevante da audiência nacional, enquanto na televisão a cabo o setor privado é dominante.

A televisão pública se caracteriza por não ter fins lucrativos e transmitir conteúdos culturais e educativos que não se orientam somente pelos níveis de audiência, fator central para as televisões privadas para obter publicidade. Os modelos de gestão e de indicação das autoridades de governança variam entre os países europeus, mas em todos, se espera das televisões públicas autonomia e independência frente ao governo. As formas de financiamento vão de uma taxa anual paga pelos usuários de rádio e televisão

(modelo britânico seguido pela Alemanha e pelos países escandinavos) ao financiamento público direto (França e Espanha) e a formas de produção de conteúdo que incluem, como na Holanda, apoio a associações não governamentais, religiosas ou políticas, que geram seus programas e obtêm espaço de transmissão nos canais públicos. A publicidade, originalmente excluída dos canais públicos, passou a ser aceita em quase todos eles, em geral com certas restrições do tempo que pode ocupar.

Nos Estados Unidos, o nível de financiamento público[3] diminuiu com o passar do tempo e a importância das emissoras públicas é muito menor que na Europa. As doações do setor privado são importantes e as situações diferem bastante de estado a estado. Em alguns casos, redes nacionais se entrelaçam com emissoras estaduais, como a NPR (*National Public Radio*), PSB (*Public Broadcasting Service*), APT (*American Public Television*) e APM (*American Public Media*). O apoio de recursos públicos é realizado pela CPB (*Corporation for Public Broadcasting*). Embora muitas vezes a programação dos canais não comerciais seja criticada pelos setores conservadores, por transmitir conteúdos críticos ao *establishment*, o sistema da CPB é avaliado positivamente por 75% do público, que também considera a PBS como a fonte mais confiável de notícias.

Em 1934 foi criada a FCC (*Federal Communications Commission*), a agência reguladora do setor, ligada ao governo dos Estados Unidos, que regulamentou os meios de comunicação, diferenciando entre veículos de comunicação de utilidade pública (correio, telégrafo e telefone) e produtoras de conteúdo, proibindo o acesso de companhias telefônicas ao mercado de tele-

[3] Parte do apoio público aos jornais se deu por meio de tarifas subsidiadas para o envio de jornais pelo correio.

visão a cabo ou de publicações eletrônicas.[4] Em ambos os casos, a legislação supunha que a entrada das companhias telefônicas em ambos os mercados limitaria a concorrência.[5] As normas de licenciamentos exigem que os licenciados incluam programas de interesse público e educativos, acesso equitativo aos candidatos a cargos eleitorais, limitação do número de emissoras que podem pertencer ao mesmo proprietário –seja em nível estadual ou nacional–, regras de renovação e de transferência de licenças, uma porcentagem do tempo de capacidade de transmissão de TV satelital para programas educacionais, embora a legislação nem sempre seja aplicada na prática.

As regras relativas à TV a cabo, que permitem maior diversidade de canais, são menos exigentes. Embora por um período, as empresas de telefonia tenham sido proibidas de entrar no setor –decisão que foi posteriormente revogada–, pois poderiam ser criadas barreiras para concorrentes, afetando o princípio da liberdade de expressão.

Portanto, o tema da escassez é central na decisão de regular ou não um meio de comunicação. De acordo com a Suprema Corte dos Estados Unidos: o poder público deve intervir quando o número de possíveis transmissores for limitado por barreiras físicas. Esta visão tem consequências sobre a regulação da Internet, pois se trata de um meio no qual não há limitações ao acesso universal para a transmissão de conteúdos. A Suprema Corte de Justiça dos Estados Unidos considerou que as regulamentações necessárias para meios "escassos" não são aplicáveis à Internet. Como veremos na próxima seção, a convergência dos meios de comunicação leva ao desmoronamento da tipologia clássica dos meios diferenciados entre fornecedores de linhas de transmissão e produtores de conteúdo. Consideremos por exemplo o telefone, que deixou de ser um instrumento de comunicação para se transformar em fonte de informação (tanto escrita como audiovisual), um prestador de serviços comerciais on-line e um emissor de publicidade.

[4] A missão da FCC é:

- Promover a concorrência, inovação e o investimento nos serviços e instalações de radiodifusão;
- Dar suporte à economia nacional, garantindo um quadro competitivo apropriado para o desenvolvimento da revolução nas comunicações;
- Estimular o maior e melhor uso do espectro, internamente e internacionalmente;
- Revisar a regulação de mídia de forma que as novas tecnologias floresçam em conjunto com a diversidade e o localismo;
- Liderar o fortalecimento da defesa da infraestrutura nacional de comunicações.

[5] Embora, como indica Corn-Revere em seu texto sobre os Estados Unidos, que informa esta seção, os controles começaram a ser afrouxados nos anos 90.

A situação da América Latina se encontra no extremo oposto da europeia, com uma regulação e apoio público bastante limitados e, quando existentes, uma baixa audiência dos canais públicos de rádio e televisão, que em geral não transmitem material jornalístico investigativo. Considerando o histórico da região, pontuada por regimes autoritários, quiçá este quadro tenha tido uma consequência não intencional positiva, pois limitou a capacidade das ditaduras de usar os meios públicos de comunicação como instrumento de propaganda governamental. Contudo, com a consolidação da democracia, é legítimo que seja levantado o problema da regulação, mas este detalhe deve levar em consideração a dificuldade dos países da região de criar agências reguladoras e empresas públicas independentes do poder governamental, o que exige cuidados e garantias redobradas. Soma-se a isso que o problema da regulação se coloca em um novo contexto histórico, de transformação profunda dos meios de comunicação, a qual levou a uma crise do modelo tradicional do jornalismo, particularmente –mas não apenas– dos jornais impressos.

O impacto das novas tecnologias sobre o jornalismo

A Internet se transformou na principal fonte de notícias, em particular entre os jovens, superando inclusive o número de espectadores de noticiários de televisão. Trata-se não só de uma mudança de veículo, mas também de tipo de leitor e de leitura: orientado pela busca de informação específica, na qual o navegador se concentra por pouco tempo e da qual rapidamente um hiperlink o leva a outro site.[6]

Relatórios recentes da FCC (*Federal Communications Commission*), sobre *"The Information Needs of Communities"*,[7] e da FTD (*Federal Trade Commission*), sobre *"Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism"*,[8] enfocam a situação do jornalismo nos Estados Unidos, apresentando uma visão de conjunto que, apesar das variações nacionais, é indicativa de tendências globais:

- Desde o ano 2000, as receitas de publicidade dos jornais caíram 45 por cento. A publicidade sempre foi a principal fonte de financiamento dos grandes jornais, ou seja, a produção de notícias era "subsidiada" pela publicidade. A pesar de, hoje em dia, os jornais chegarem por meio da Web a um número maior de leitores e continuarem sendo a principal fonte de notícias associadas ao jornalismo investigativo, eles não conseguiram transformar esses acessos em fonte relevante de receitas. Os recursos de publicidade para os jornais continuam associados à

[6] Embora os usuários de *tablets* pareçam permanecer mais tempo folheando a mesma publicação.

[7] http://www.fcc.gov/info-needs-communities, acesso em 25 de junho de 2011.

[8] "Potential Policy Recommendations to Support the Reinvention of Journalism" http://www.ftc.gov/opp/workshops/news/jun15/docs/new-staff-discussion.pdf. Acessado em 26 de junho de 2011.

versão impressa. A publicidade que se dirige à Internet tende a se concentrar em sistemas de busca (que colhem informação produzida por outros), redes sociais, centrais de venda e sistemas que identificam preferências individuais, nenhum dos quais é produtor de notícias originais de interesse público.[9] A isso se soma que a Internet multiplicou e fragmentou enormemente os sites entre os quais se distribui a publicidade. Em suma, se antigamente a publicidade se acoplava e dependia da produção de notícias, esta conjunção já não é mais necessária.

- A diminuição de receitas levou a cortes de pessoal. Em 2008 foram eliminados nos Estados Unidos 16.000 cargos de jornalistas associados à produção de notícias. No mesmo período, o quadro de jornalistas trabalhando em jornais impressos diminuiu 25% e, em alguns grandes jornais, os cortes chegaram a 50%. Nas redes de televisão, desde os anos 80, o número de jornalistas trabalhando no setor de notícias caiu à metade.[10] Tendência similar se deu em revistas de informação e em rádios locais, dedicadas exclusivamente a notícias. O efeito destes cortes se concentra nos jornais locais, com menos jornalistas trabalhando fora da redação na cobertura de temas de interesse da comunidade e em áreas como ciências ou artes. A diminuição da cobertura dos acontecimentos que afetam a comunidade reduz a capacidade dos jornais de monitorar, auditar e denunciar os abusos, desperdícios, ineficiência e corrupção dos órgãos públicos. Ainda que parte da investigação jornalística possa ser feita por meio

[9] Embora alguns grandes portais comecem a ser produtores de notícias e a empregar jornalistas, geralmente em expediente parcial.

[10] O que indica uma queda no interesse público por notícias, anterior à chegada da Internet.

da Internet, permitindo diminuir custos, a necessidade de pesquisa de campo não foi eliminada.

- A Internet gerou uma massa enorme de informação, mas esta se encontra enormemente fragmentada e em geral os sites se concentram em textos de opinião e comentários, baseados em material produzido originalmente pela imprensa profissional. A informação pública inédita na Internet se dá fundamentalmente ao nível microlocal, mas dificilmente supera este limite. Até o momento, não surgiu um modelo comercial jornalístico na Web e boa parte dos sites jornalísticos se sustentam graças ao trabalho voluntário ou semivoluntário e a doações, com capacidade limitada de pagar pela produção de material de pesquisa original, similar aos meios "tradicionais".[11] Muitos dos sites com informações jornalísticas não possuem as características dos jornais, tanto em termos de responsabilidade jurídica pela informação transmitida, como nas práticas profissionais que regem os jornais de excelência. Parte do problema se encontra nas características da Internet, com uma variedade enorme de fontes de informação, ao contrário do quase monopólio que os poucos jornais e canais de televisão tinham até pouco tempo atrás. A possibilidade de obter informação gratuita na Internet conspira contra pagar por conteúdos informativos (mas não podemos esquecer que o usuário está pagando indiretamente pelo acesso à informação ao provedor do serviço de comunicação, gastando inclusive mais que antigamente em jornais).

[11] Os problemas judiciais que o *The Huffington Post* está sofrendo por blogueiros que contribuíram com o jornal e se sentiram traídos com a venda para a AOL indicam que o modelo de negócios para o jornalismo na Internet ainda não está definido.

Entre as várias possíveis soluções apresentadas nos relatórios mencionados, incluem-se: considerar regras pelas quais os sistemas de busca e portais de notícias que se alimentam de informação obtida de órgãos de imprensa paguem pelos conteúdos que usam; taxar as rádios e televisões pelo uso do espectro e utilizar estes recursos para apoiar redes de comunicação sem fins lucrativos; aumentar os subsídios postais para o envio de jornais; criar taxas para usuários de rádio, televisão, Internet ou no momento da compra dos aparelhos; políticas fiscais favoráveis aos jornais; aumentar os recursos públicos para as redes públicas existentes; apoiar as escolas de comunicação das universidades para que seus alunos façam jornalismo investigativo; distribuir cupões para que os cidadãos os utilizem para apoiar meios de comunicação; aumentar a disponibilidade, qualidade e facilidade de acesso à informação disponível na Internet sobre gastos públicos, documentos, avaliações e debates em instituições governamentais, para facilitar o acompanhamento e monitoramento do trabalho das instituições públicas, diminuindo os custos do trabalho jornalístico; aumentar os recursos de publicidade pública para os meios de comunicação locais; garantir o acesso universal à Internet.

A convergência tecnológica entre os diferentes meios de comunicação é uma realidade em curso e a preocupação com o futuro do jornalismo é comum aos Estados Unidos e à Europa.[12] Ocorre que estamos vivendo processos incessantes de mudanças e, portanto, difíceis de regular. Os sistemas de regulação precedentes supunham a existência de uma clara diferenciação entre cada meio, o que permitia um tratamento legal e regulações separadas, seja com subvenções, definição de conteúdos ou de espaços do espectro eletromagnético dedicados a emissoras públicas. À medida

[12] Sobre o contexto europeu, ver o trabalho de Christoph Keese neste volume.

que os meios convergem e as fronteiras se diluem, a noção de espaço público (e privado) se transforma drasticamente. Por exemplo, um e-mail enviado a uma pessoa equivale a uma carta privada, um e-mail enviado a 100 mil pessoas é uma mensagem no espaço público; conteúdos escritos ou audiovisuais sobre os quais incidem direitos autorais transmitidos em um e-mail de pessoa a pessoa é diferente dos mesmos conteúdos serem distribuídos em massa, mas as fronteiras nem sempre são claras.

Em que momento a defesa do direito à privacidade dão lugar a regras aplicáveis ao espaço público é um tema urgente, que deve ser tratado cuidadosamente. Da mesma forma, surgem novos problemas: a transparência que a Internet oferece tem também uma contraparte extremamente perigosa, pois está criando uma espécie de *totalitarismo voluntário* pela colocação na Rede, pelos próprios cidadãos (muitas vezes menores de idade), de informações pessoais, inclusive intencionalmente, pois os dados são exigidos para realizar transações virtuais. A transparência que exige dos organismos públicos a maior quantidade possível de informação sobre suas atividades deve ser acompanhada da proteção (frente ao Poder Público e às empresas) das informações que os cidadãos colocam no espaço virtual. Surgiram igualmente novas tendências oligopolistas, nas quais alguns poucos portais, sistemas de busca e redes sociais concentram a maior parte do tráfego e possuem bancos de dados de usuários, cujas consequências para a vida democrática podem ser questionáveis.

O contexto político e econômico mais amplo

Existem fatores sociais mais amplos que, nas últimas décadas, transformaram as relações entre meios e governos. Tais fatores estão presentes em todos os contextos democráticos, mas a fragilidade das instituições democráticas na América Latina faz com que seus efeitos sejam mais difíceis de enfrentar:

1. *A crise de representação política expressada no enfraquecimento das ideologias e dos partidos políticos.* A midiatização da política, das campanhas eleitorais e dos candidatos presidenciais aprofundou o desgaste do papel das ideologias e da capacidade convocatória dos partidos políticos e sindicatos. O enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de identificação e mobilização política, por sua vez, projetou os meios de comunicação como principal força aglutinadora de oposição ao governo. Dizer que os meios se "transformaram em um poder" é uma afirmação errada, no sentido de que os meios de comunicação sempre foram um poder nas democracias modernas. Em sociedades urbanas e de massas, os meios de comunicação tiveram um papel central na formação da opinião pública e são um componente essencial para garantir as liberdades públicas. Se o que se deseja afirmar é que seu poder relativo aumentou exageradamente, é preciso fundamentar esta afirmação empiricamente. Se confirmada, possivelmente as razões estejam, sobretudo, associadas à incapacidade dos partidos políticos de representar e orientar a opinião pública. Neste contexto, o que se pode esperar dos meios de comunicação é que redobrem sua responsabilidade com a cidadania, busquem uma cobertura ampla e mantenham sua autonomia em relação ao governo em exercício e deem espaço à maior diversidade possível de opiniões e análises.
2. *A revolução tecnológica em curso.* A convergência tecnológica –e em particular a revolução no sistema de produção e

distribuição da informação representada pela Internet– está modificando profundamente as relações entre os diferentes grupos empresariais que atuam no setor de comunicações, alguns dos quais desejam frear e outros avançar novas formas de regulamentação. Assim, por um lado, os meios de comunicação viram seu lugar na sociedade potencializado pelo enfraquecimento do sistema de representação política tradicional. Por outro lado, as empresas associadas aos meios jornalísticos tradicionais, em particular, os jornais, se veem acossados e por vezes fragilizados pelas transformações que lhes retiram público e recursos de publicidade, ao mesmo tempo em que surgem concorrentes – econômica e politicamente poderosos, em particular os fornecedores de serviços de comunicação e os grandes portais da Internet. A convergência tecnológica exige modificações na legislação sobre meios de comunicação –na América Latina por vezes ainda associada a regimes autoritários– que a ajuste aos novos tempos. Isto abre espaço para que os governos proponham mudanças, que, se por um lado se fazem necessárias, muitas vezes são utilizadas para favorecer novos grupos empresariais e/ou visões estatizantes.

Mapeando desafios

Na América Latina, as transformações apontadas anteriormente já se encontram em curso. Mas tal processo de transformação não deve levar a que se subestime a permanência de estruturas estabelecidas de propriedade dos principais veículos de informação. Igualmente, os jornais impressos, geralmente diários, mas às vezes também semanários, continuam sendo a principal fonte de

jornalismo investigativo. Seus noticiários são centrais para pautar a agenda política e para a formação de opinião nas elites sociais e nas classes médias. Por sua vez, a televisão ainda é a principal fonte de notícias para a maioria da população.

Para entender o funcionamento do novo sistema de informação em formação, em lugar de contrapor um veículo a outro, que passaria a ser considerado obsoleto, devemos acompanhar as novas interrelações que vão sendo tecidas entre eles. A notícia publicada em um jornal é transformada na versão que aparece –quando aparece– na televisão, a qual, por sua vez, gera um tráfego de comentários na Internet, muito diversificado, onde predomina o comentário opinativo. Além disso, a Internet começa ser uma fonte de notícias para televisões e jornais, que, por sua vez, dão coberturas diferentes.

O jornalismo investigativo, com uma ética jornalística que o leva a transformar uma pista ou rumor em informação sólida, que busca identificar e defender o interesse público, ou seja, o jornalismo de qualidade é uma das condições de existência de regimes democráticos. Este jornalismo não depende do formato no qual é veiculado, mas só pode existir se os veículos de comunicação não estiverem sob controle direto dos governos em exercício. Seguramente, situações de controle oligopolista dos meios de comunicação não são favoráveis ao livre exercício do jornalismo.

Em muitos países da região, o jornalismo está sofrendo a diminuição de vagas nas redações de jornais impressos, que em geral não são compensadas pela abertura de postos de trabalho nas suas versões online. O novo quadro dos sistemas de informação na América Latina exige uma análise em profundidade de cada situação nacional. Em alguns países, os governos intervieram para modificar o quadro de propriedade das empresas de comunicação, como na Venezuela, ou para apoiar a criação

de uma rede de jornais locais com um claro viés político, direta ou indiretamente subsidiados pelo governo, como na Argentina.

Em cada país da América Latina, a elaboração de uma nova legislação enfrenta uma variedade de problemas, alguns associados a pesos mortos do passado, outros às complexidades do presente. É essencial tratar destes problemas de forma não maniqueísta, separando-os de maneira a que não se amalgamem e transformem em blocos opostos, que levam à ideologização e simplificação excessiva. Não é demais lembrar que qualquer legislação deverá orientar-se em primeiro lugar pelo objetivo de garantir a liberdade de expressão dos cidadãos frente ao poder do Estado e ao poder econômico.

Regulação da ação do poder público

1. A distribuição de concessões para rádio e televisão deve passar pela criação de uma agência reguladora que aja com transparência e cujas decisões sejam abertas ao debate e escrutínio público. A distribuição do espectro deve garantir que parte do mesmo seja atribuído a instituições sem fins lucrativos. Entretanto, deve-se reconhecer que este último princípio é de fácil enunciação, mas de difícil aplicação. Por exemplo, a nova lei argentina de serviços de comunicação audiovisual outorga 33% do espectro à sociedade civil. A pergunta que se apresenta é: quem define as instituições da sociedade civil que receberão a concessão, pois, como sabemos, a sociedade civil é diversa, não possui mecanismos de representatividade e, por outro lado, ninguém pode arvorar-se em representante dela. A decisão sobre a distribuição de concessões para organizações sem fins lucrativos deve ser tomada por instituições

independentes, com mecanismos transparentes e regras que assegurem a maior diversidade possível.

2. Garantir a autonomia dos canais ou emissoras públicas, direta ou indiretamente dependentes de recursos públicos. Aqui novamente é fundamental ter regras que assegurem a autonomia e independência de qualquer ingerência externa, em particular do Poder Executivo, e que considerem as mais diversas opiniões, como um Conselho de Administração independente, que reflita os diversos setores da sociedade. A legislação e sua efetiva execução devem assegurar que canais subsidiados com recursos públicos tenham regras de gestão e financiamento que garantam sua independência frente ao sistema político.

3. O uso e a distribuição da dotação pública para publicidade oficial devem ser transparentes e politicamente neutros. Idealmente, o governo e os organismos paraestatais não deveriam ter nenhum recurso público para publicidade. Quando necessário, por exemplo, para transmitir notícias de interesse público, como no caso de uma campanha de vacinação, os concessionários (rádio e televisão) deveriam transmitir esta informação gratuitamente e, caso necessário, utilizar jornais impressos. Nesse caso, o pagamento deveria seguir critérios universais. Seguramente, a eliminação de recursos públicos de publicidade não acabará com a prática de políticos e governos pagarem ilegalmente a jornais e jornalistas, mas com certeza diminuirá enormemente a capacidade de cooptação dos governos.

4. O favorecimento de certos meios, quando realizado em nome do apoio a pequenas e médias empresas de comu-

nicação, deve ser realizado com critérios transparentes e universais, abertos ao debate e escrutínio público.

5. A liberdade de informação inclui a obrigação dos governos de informar. A disponibilidade pública da informação sobre orçamentos e gastos efetivos dos governos já é por si só um obstáculo contra os abusos do poder e é fundamental para a transparência e o monitoramento pelos cidadãos em geral e pelos jornalistas em particular.

6. Garantir o acesso público aos conteúdos sem que eles sejam parasitados por sites comerciais e garantir a neutralidade da Rede. O desafio é respeitar o uso da Rede para transmitir livremente conteúdos entre indivíduos, não permitindo o uso comercial dos mesmos, sem o reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual. As regras de neutralidade devem impedir que os fornecedores de transmissão apliquem qualquer tipo de discriminação no conteúdo ou na qualidade dos serviços oferecidos.

Regulação do setor privado

1. Uma crítica constante aos meios de comunicação em vários países da América Latina é o alto nível de concentração da propriedade e, por vezes, o controle cruzado de diversos meios (jornais, rádio e televisão).[13] Se a concentração da propriedade é prejudicial em qualquer área da atividade econômica, pelos abusos de poder que acarreta, no caso da mídia, tal concentração adquire uma nocividade adicional, pelo caráter específico do bem público que ela produz e dissemina. Paradoxalmente, esta mesma concentração exacerba o embate entre meios de comunicação e governos, pois a concentração de poder de certos grupos empresariais os transforma em alvos fáceis de atacar por governos que se sentem prejudicados por estes grupos. Em suma, a concentração extrema pode fragilizar o próprio sistema privado de comunicação. A extrema concentração não deve ser confundida com a existência de grupos de mídia economicamente sólidos, pois isto lhes oferece maior independência frente aos poderes de estado e governo em exercício. Tanto na formulação legal como em sua aplicação, o combate à concentração da propriedade deve ser orientado por regras claras e universais, por agências reguladoras autônomas do poder governamental.

2. Como indicamos anteriormente, o sistema de comunicação vive uma profunda revolução que fragiliza em particular os jornais, que sempre foram, e continuam sendo, o principal espaço do jornalismo investigativo. A Internet permitiu o desenvolvimento de novos sistemas de produção e disseminação de informação, mas até hoje não se substituiu o jornalismo profissional investigativo associado a empresas comerciais de comunicação, em particular os jornais. Como garantir a continuidade destes meios de comunicação no novo contexto? Trata-se de uma pergunta para a qual não existem respostas óbvias. Uma linha de defesa em favor de permitir certo nível de controle cruzado de vários meios de comunicação (por exemplo, jornais e televisão e/ou sistemas de comunicação) pela mesma empresa argumenta que os lucros de um setor possibilitam o financiamento do setor jornalístico. Cremos que este é um argumento válido, mas não uma justificativa para a existência ou formação

[13] Ver, por exemplo, o texto de Martín Becerra, neste volume.

de oligopólios. Outro tema, cuja análise detalhada escapa aos limites deste texto, é o dos direitos intelectuais, particularmente os que se referem ao uso pelos grandes portais comerciais de conteúdo produzido pela mídia tradicional. Acreditamos que é importante diferenciar o uso da Internet para transmitir conteúdos para usos não comerciais da apropriação dos mesmos pelos sites comerciais. O debate atual encontra-se polarizado entre uma posição que defende o uso livre na Internet de todos os conteúdos (e que aglutina paradoxalmente desde libertários a grandes portais de Internet) e aqueles que buscam a aplicação estrita do reconhecimento da propriedade intelectual.

3. Um dos trabalhos dos especialistas[14] indica que, em pelo menos um país da região, o Chile, a concentração dos jornais em torno de uma única linha político-ideológica, produto da supressão dos jornais alternativos pela ditadura de Pinochet, pode exigir do Poder Público políticas que favoreçam um maior pluralismo. Possivelmente, o mecanismo mais adequado seria uma política de apoio universal ao surgimento de novos jornais, com subsídios que diminuam os custos de entrada no setor.

4. Finalmente, não podemos deixar de mencionar a necessidade de conscientizar a sociedade sobre a importância de ter acesso à informação e ser capaz de realizar uma leitura crítica da informação recebida. Com a Internet, onde circula informação anônima que torna praticamente impossível que o autor possa ser responsabilizado judicialmente, este desafio é amplificado. Deve-se fomentar nas escolas a promoção de palestras e atividades jornalísticas e o ensino de problemas éticos, bem como o desenvolvimento da capacidade de análise crítica do conteúdo que circula dentro da Rede.

[14] Ver o trabalho de Javier Couso. O autor também indica que os empresários chilenos adotam uma política de somente colocar publicidade em meios de comunicação que simpatizam com suas opiniões políticas. Se este for o caso, deve ser claramente condenado, mas dificilmente podem-se criar mecanismos legais para obrigar a publicidade privada a obedecer a critérios universalistas.

Conclusões

Como indicamos ao longo deste texto, é importante que o debate sobre os vários temas associados à regulação dos meios não seja apropriado unicamente pelas partes diretamente interessadas. É preciso haver maior participação da comunidade acadêmica, que não reflita simplesmente os interesses particulares em conflito, para orientar o debate público. Não temos clara a razão da baixa incidência e participação da categoria de jornalistas frente às transformações em curso. Certamente, contribuem para isso o baixo poder de negociação das associações de jornalistas frente aos grandes órgãos de comunicação, sua fragmentação e estratificação e as estratégias de diversificação profissional individual, que leva muitos jornalistas a se transformarem em assessores de comunicação empresarial.

É preciso haver uma pesquisa mais detalhada sobre o estado atual e o papel do jornalismo em nossos países. Muito se fala da capacidade dos meios de comunicação de influenciar a opinião pública, mas de fato pouco se sabe das relações entre emissores e receptores de informação. O fato de que na região várias eleições tenham sido vencidas por candidatos que não possuíam a simpatia da maioria dos meios de comunicação indica uma maior autonomia dos cidadãos, distante da pintada por certos autores que consideram o povo uma manada. Isto obviamente não justifica

as práticas erradas dos meios privados, mas indica que a situação não seja apresentada, como fazem alguns políticos, como se a mídia possuísse o controle da opinião pública.

O impacto dos novos meios de comunicação tem ramificações que afetam a qualidade de vida, a educação, a noção de público e privado, as formas de construção de conhecimento, que exigem repensar o papel do Estado e das empresas, mas, sobretudo, conscientizar os cidadãos para que participem do debate público para que o futuro, em lugar de atropelar, possa ser construído coletivamente. Trata-se de um desafio difícil, que deve ser promovido pela sociedade civil, pois os parlamentos estão colonizados pela ação dos *lobbies* políticos e empresariais, que, em função de interesses corporativos ou de curto prazo, não permitem que se avance um debate necessário para criar regras que fortaleçam a democracia.

Capítulo I

Transformações no sistema de meios de comunicação na Argentina do século XXI

Martín Becerra e Guillermo Mastrini

Descrição da estrutura do sistema argentino de mídia

Na Argentina, a radiodifusão se consolidou durante o século XX, ligada ao protagonismo do setor privado (embora a televisão tenha sido incorporada inicialmente por iniciativa estatal, sua maturidade foi atingida com a gestão privada do meio) e adotou um modelo comercial, competitivo, baseado na publicidade para sua sustentação econômica. Tanto o rádio quanto a televisão mostraram uma forte tendência a centralizar seus conteúdos nos grandes centros urbanos, fundamentalmente na cidade de Buenos Aires. Por sua vez, a televisão aberta mostrou durante anos uma dependência dos conteúdos norte-america-

nos. Porém, desde 1990, assiste-se a uma maior capacidade de gerar conteúdos nacionais, inclusive na área de ficção o horário nobre (*prime time*) foi dominado por produções nacionais. Os conteúdos estrangeiros continuam predominando na televisão a cabo, com numerosos canais de filmes e seriados com predomínio de Hollywood.

No século passado, a Argentina teve, em relação ao resto da América Latina, um desenvolvimento vigoroso de meios de comunicação (Ford e Rivera, 1985). Até meados da década de 70, a estrutura de mídia, tanto a imprensa como o setor audiovisual, era liderada por empresários nacionais e o nível de concentração da propriedade era relativamente baixo, embora existissem grupos editoriais poderosos.

Na década de 1980, com a saída da última ditadura militar (1976-1983), o sistema de mídia argentino passou por mudanças profundas, cuja compreensão é imprescindível para referir-se ao presente. Em primeiro lugar, produziu-se uma grande retração do consumo editorial (livros, jornais e revistas periódicas), o que foi paulatinamente compensado pelo aumento do consumo de rádio e televisão, dos meios que se presumem serem de acesso gratuito.[1] Entre 1970 e 1980, deixaram de ser editados mais de 250 jornais, com o consequente estrangulamento da diversidade de versões sobre a realidade que isso representa. O deslocamento do consumo de informação e entretenimento massivos da gráfica ao audiovisual facilitou o controle das mensagens, ao serem os meios audiovisuais administrados por um Estado tomado de assalto pelas forças militares, que repartiram entre si a administração dos canais da capital entre Exército, Armada e Aeronáutica (reservando-se o Canal 7 para o Poder Executivo).

[1] Não obstante, o pagamento se realiza por vias indiretas, já que os serviços audiovisuais são financiados por um conjunto de opções como a publicidade (que implica então que os consumidores de produtos de consumo de massa participem da cadeia que indiretamente sustenta parte dos custos de produção audiovisual), isenção de impostos, regimes de promoção e ajudas estatais (isto é, impostos gerais saldados com a contribuição dos cidadãos) (Becerra e Mastrini, 2009).

Desde a restauração do sistema constitucional em dezembro de 1983, após o colapso da ditadura que se seguiu à expedição guerreira das Malvinas (1982), quatro processos caracterizam o sistema de meios de comunicação: primeiro, o banimento da censura direta; segundo, a concentração da propriedade das empresas em poucos, porém grandes grupos; terceiro, a convergência tecnológica (audiovisual, informática e de telecomunicações); e, por último, a centralização geográfica da produção de conteúdos (Becerra, 2010).

Estes processos se conjugaram para transformar o sistema de mídia e para lhe imprimir monotonia em sua adesão ao lucro como lógica de programação e ao exitismo como paradigma. Essa transformação foi moldada pelas regras do jogo originalmente defendidas pelo decreto-lei nº 22.285 e pioradas por quase todos os governos constitucionais posteriores.

Apesar de os suportes de comunicação terem se multiplicado pela convergência tecnológica desde o fim da ditadura militar, com o desenvolvimento das rádios de frequência modulada, a massificação da televisão a cabo, do acesso à Internet (embora seu impacto fundamental se registre nos grandes centros urbanos), a propriedade dos meios de comunicação evidencia uma concentração crescente fortalecida, também, por um marco regulatório reformado em outubro de 2009 com o intuito de garantir a inclusão, mas que previamente, obedecia às alterações regulamentares de disposições estabelecidas originalmente pela ditadura militar em 1980.

Na década de 1990, com o avanço das políticas neoliberais executadas pelos governos de Carlos Menem, foram feitas modi-

ficações nos marcos legais que permitiram a criação de grupos multimídia. Desde então, o processo de concentração da propriedade dos meios de comunicação foi constante. O grupo Clarín é o principal grupo de comunicação do país, ao contar com o jornal de maiores vendas (e ser sócio de vários outros no interior do país), um dos principais canais de televisão de Buenos Aires e vários outros canais no interior do país, uma cadeia de rádios, o principal sistema de distribuição por cabo e vários sinais de cabo. Também intervém em outras áreas vinculadas às indústrias culturais, como a fabricação do papel para a imprensa (em que é sócio do Estado), produtoras cinematográficas, agências de notícias e distribuição de Internet. A grande ameaça para a posição dominante do grupo Clarín são as empresas de telefonia (especialmente a Telefónica da Espanha) que dominam em forma de duopólio o mercado da telefonia fixa, sendo o principal operador de telefonia móvel e na distribuição de banda larga (Internet). Além da Telefónica e da Telecom (ligada à Telecom da Itália, e, em última instância, também à Telefónica da Espanha), observa-se a crescente importância da mexicana Telmex. Tanto a Telefónica como a Telmex demonstraram muito interesse em entrar no negócio da televisão a cabo, questão que por enquanto o marco regulatório vigente impede. O faturamento anual destas empresas supera amplamente a do grupo Clarín.

A plataforma principal por meio da qual os argentinos se informam é a televisão, fundamentalmente nos canais de notícias. A maioria dos domicílios deve pagar para receber uma oferta variada de televisão. Somente em sete cidades (além da capital, Buenos Aires, onde há cinco canais) existe mais de um canal de televisão de recepção terrestre. Em outras 14 províncias, só há uma oferta televisiva por ar e em várias zonas (como a província de Catamarca) o único modo de acesso televisivo é por meio de pagamento,

já que nem sequer o canal do Estado chega gratuitamente a todo o território argentino. Por isso, a recepção terrestre de televisão é limitada e está concentrada nos grandes centros urbanos. No resto do país, o acesso televisivo é garantido pela oferta de televisão a cabo, junto com o resto dos sinais, já que, na Argentina, mais de 70% dos domicílios possuem acesso à televisão a cabo.

O dinâmico mercado do cabo é complementado com o valor agregado da prestação do serviço de conexão à Internet, setor que chegou a duplicar o número de assinantes em 2010 em relação a 2005. Em sua grande maioria, os acessos à rede se realizam por meio da banda larga. As tecnologias (ADSL e Cable Modem) impulsionam o crescimento do mercado, em um cenário em que as conexões residenciais são dominantes e implicam mais de 90% do total.[2] Em 2010, cerca de 9 milhões de domicílios contavam com um computador. Pouco mais da metade desta cifra tem acesso à Internet, já que existem 5,5 milhões de conexões, o que significa que 38,9% do total dos domicílios estão conectados, uma porcentagem muito mais alta que os 22% do início do período. Em relação a isso, o especialista Ariel Barlaro, diretor de NexTV Latam, observou que "a banda larga superou em seu crescimento as expectativas, na Argentina. E quanto mais se difunde, mais barato se torna conectar o usuário seguinte, ou seja, o custo marginal diminui e, portanto, é previsível que vá continuar a se expandir".[3]

Por outro lado, na Argentina, editam-se em torno de 180 jornais, todos de propriedade privada. Desses, menos de uma dezena contam com tiragem e alcance nacional. Estes últimos são publicações com origem na capital do país e que com diferentes mecanismos (seja porque são impressos em várias cidades as ver-

[2] IDC ARGENTINA, *Barómetro Cisco de Banda Ancha 2005-2010*, Junho 2009, p.13.

[3] Entrevista realizada para este trabalho.

sões nacionais ou porque são enviados de Buenos Aires por diversos meios de transporte) alcançam a cobertura territorial que os faz concorrer com publicações originais das localidades provinciais. Em alguns casos, nas principais cidades do interior do país, essas publicações regionais são por sua vez propriedade dos grandes grupos nacionais de comunicação.

A cidade de Buenos Aires conta com ampla diversidade ideológica em sua imprensa diária, elemento difícil de equiparar com outros tipos de meios no país, exceto na rádio. Atualmente, Buenos Aires conta com 16 jornais impressos. Editam-se diariamente os mencionados *Clarín* e *La Nación*, junto a *Página12*, *La Prensa, Tiempo Argentino*, *Crónica, Popular* (o único que se sustenta com seu preço de capa e expressa uma variável crescente de vendas), o esportivo *Olé*, mais os jornais econômicos *BAE*, *El Cronista Comercial* e *Ámbito Financiero*, e os recentes *Libre* e *Muy* (ambos de segunda a sexta), o bissemanário de fim de semana *Perfil* e o semanário dominical *Miradas al Sur*. Além disso, são distribuídos gratuitamente os jornais *La Razón* e *El Argentino*. Esta ampla lista de publicações cotidianas implica uma variada gama ideológica, apesar de uma forte concentração da propriedade e certa dualidade na posição em relação ao governo nacional (muito confrontado atualmente com os grandes grupos privados de mídia, mas, ao mesmo tempo, muito próximo de outros grupos, menores), manifestada no grupo próximo de suas políticas (os meios pertencentes ao grupo Spolski –*Tiempo Argentino*, *El Argentino* e *Miradas al Sur*– mais *Página12* e *Crónica*) e nos fortes críticos de todas as suas medidas (os do grupo Clarín– *Clarín* e *La Razón,* o diário *La Nación* e o bissemanário *Perfil*).

Em termos analíticos, e apesar de sua diferente penetração social, é possível agrupar o conjunto de meios de comunicação na Argentina a partir dos seguintes padrões estruturais:

1. A gestão privada com lógica comercial da maior parte do sistema de mídia (jornais, rádios, emissoras de televisão e sinais de televisão a cabo). O tipo específico de processos de concentração dos meios comerciais da Argentina é uma de suas características mais marcantes. Estes meios foram até poucos anos atrás os únicos atores significativos do sistema midiático.

2. Existência de meios de gestão estatal com forte marca governamental e baixo nível de audiência (esta característica começou a ser alterada nos últimos anos, já que os meios de gestão estatal, paulatinamente, decidiram disputar audiência com os meios de gestão privada).

3. O alto índice de concentração dos principais meios: a alta concentração dos mercados dos meios de comunicação de massa (televisão aberta e a cabo; imprensa escrita e rádio) que, em média, exibe um domínio de 78% em mãos dos primeiros quatro operadores de cada um desses mercados (Becerra e Mastrini, 2009).

4. O tipo de concentração conglomerada: ao contrário de outros países da região (como Chile e mesmo o México), os principais grupos de comunicação da Argentina são conglomerados e estão presentes em quase todos os setores. O grupo Clarín, por exemplo, conta com emissoras de televisão aberta, sinais e empresas prestadoras de serviço de televisão paga, estações de rádio, jornais, portais noticiosos na Internet, fábrica de papel para jornais, entre outras atividades que controla diretamente. A concentração conglomerada que existe na Argentina, então, combina-se com o alto índice de controle dos mercados pelos primeiros operadores e potencializa o protagonismo que exercem poucos gru-

pos de comunicação expandidos por quase todos os meios de comunicação. Outros grupos com posições importantes são a Telefónica da Espanha, Uno, dos empresários Vila e Manzano, e o grupo Pierri.

5. A centralização geográfica da produção de conteúdos: uma das características do sistema de meios de comunicação na Argentina é a hipercentralização geográfica da produção dos conteúdos que, nos meios audiovisuais, são produzidos na zona metropolitana de Buenos Aires e reproduzidos no resto dos meios do país.

6. As políticas neoliberais implementadas nos anos 90 do século XX e nos primeiros anos do século XXI privatizaram os meios audiovisuais, aceleraram a estrangeirização do setor e habilitaram o funcionamento de sociedades anônimas como licenciadas de rádio e televisão. Isso reduziu a presença de capitais nacionais historicamente ligados ao setor de mídia, em benefício de um movimento paulatino de estrangeirização e/ou de ingresso de capitais externos no sistema de mídia. Este movimento implicou, por sua vez, uma gestão mais profissionalizada e menos artesanal.

7. A adaptação dos conteúdos dos meios ao sistema global se produziu em um esquema que Arsenault e Castells sintetizaram sob o lema "pense globalmente, aja localmente" e que consiste na "customização" ou adaptação de conteúdos e formatos globais à idiossincrasia local, processo muitas vezes realizado por meio de franquias.

8. Por último, mas não porque se trate de um processo menor, mas porque se registrou mais recentemente, a convergência tecnológica e a progressiva disseminação de tecnologias digitais na Argentina foi acompanhada por uma expansão do acesso mais lenta que nos países centrais, mas com níveis que, ao final da primeira década do século XXI, permitem acompanhar o processo de desintermediação da produção e distribuição de conteúdos (notícias e entretenimentos) (Bustamante, 2003). Esta desintermediação coloca em crise as modalidades tradicionais (analógicas) de gestão das indústrias culturais e de informação e cria novos intermediários (Ruiz, 2010).

Marcos regulatórios existentes no setor de comunicações

Para uma análise correta da regulação no setor da comunicação, convém fazer a distinção dos três setores que são atingidos pela ação do Estado: a imprensa escrita, os meios audiovisuais e as telecomunicações. Dos três, destacam-se os meios de radiodifusão audiovisuais, devido à aprovação de uma nova norma, em 2009, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual nº 26.522 (doravante Lei SCA), que despertou controvérsias e que inclusive precipitou o debate em outros países da América Latina. Considerando o setor da imprensa escrita, a regulação na Argentina é escassa, enquanto no setor das telecomunicações o marco é estável desde o ano 2000.

A regulação básica que o Estado possui em relação aos meios de comunicação é a Constituição Nacional. A Constituição Nacional se refere aos meios de comunicação mencionando a liberdade de expressão e a não intervenção do Estado na restrição de tal liberdade (Art. 14 e 32).[4] Esta garantia consti-

[4] "Art. 14. - Todos os habitantes da Nação gozam dos seguintes direitos conforme as leis que regulamentam seu exercício; a saber: de trabalhar e exercer toda indústria lícita; de navegar e comerciar; de apresentar petições às autoridades; de entrar, permanecer, transitar e

tucional se aplica a todos os meios: engloba desde a imprensa escrita até a Internet.

Não existe uma regulação especial para a imprensa escrita, além da Constituição Nacional. De fato, o artigo 32 da carta magna limita a intervenção do Estado na matéria. No ano de 2009, os delitos de calúnias e injúrias foram despenalizados e, anteriormente (em 1993) havia sido eliminada a figura do desacato. Como a Argentina é assinante do Pacto de San José de Costa Rica, que incorpora o direito de resposta, esta figura pode ser solicitada. De toda maneira, por não estar regulamentada em nível nacional, sua aplicação é mínima e extremamente complicada.

Tampouco existem regulações de alcance nacional em matéria de regulação da publicidade oficial (apesar de existirem normas de âmbito provincial nas províncias de Río Negro e Tierra del Fuego), nem em matéria de acesso à informação pública. O decreto PEN 1.172/03 sobre o acesso à informação pública, sancionado no início do governo de Néstor Kirchner (2003-2007), só atinge o Poder Executivo Nacional e não se adapta às recomendações da Relatoria de Liberdade de Expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Finalmente, pode-se dizer que na Argentina não existem mecanismos de autorregulação da imprensa, nem códigos de ética que devam ser respeitados por aqueles que exercem a profissão jornalística.

Em termos gerais, pode-se destacar que a imprensa escrita tem um nível de regulação mínimo, só para efeitos de garantir a liberdade de expressão.

sair do território argentino; de publicar suas ideias pela imprensa sem censura prévia; de usar e dispor de sua propriedade; de associar-se com fins úteis; de professar livremente seu culto; de ensinar e aprender.
Art. 32. - O Congresso federal não promulgará leis que restrinjam a liberdade de imprensa ou estabeleçam sobre ela jurisdição federal".

Em outubro de 2009, o Congresso da Nação sancionou a nova Lei SCA que substituiu o decreto-lei 22.285 sancionado em 1980 pela última ditadura militar. A nova lei atinge os serviços de rádio e televisão aberta, bem como a televisão a cabo e por satélite. A redação da lei deixa dúvidas abertas em matéria da convergência digital. Como regula por tipo de serviço e não de tecnologia, produzem-se ambiguidades que não são simples de resolver e muito menos de aplicar. Alguns críticos da lei argumentam que ela está pensada para o ambiente analógico justo no momento da transição digital (ver a esse respeito http://ir.pe/47jo).

A Lei SCA introduziu elementos notáveis em matéria de regulação democrática da comunicação. O principal "e inédito no mundo" é a reserva de 33% de todo o espaço radioelétrico a organizações sem fins lucrativos. Com base nessa doutrina de direitos humanos, a Lei SCA procura gerar autoridades de aplicação mais pluralistas e transparentes, ao mesmo tempo em que apresenta uma política que limita a concentração da propriedade, processo identificado pela Relatoria de Liberdade de Expressão da OEA como uma das ameaças indiretas à liberdade de expressão.

Antes de avançar na descrição do conteúdo da Lei SCA, é preciso lembrar que o marco normativo vigente até fins de 2009 tinha como elemento-chave uma norma (Lei 22.285, de 1980) sancionada pelo governo de fato iniciado em 1976, que levou adiante a ditadura mais cruel da história argentina, que desenhou um sistema de mídia centralista e ao mesmo tempo privatista, com muitos setores excluídos do exercício do direito à palavra já que prescrevia que, para a gestão de licenças de rádio e televisão, os aspirantes deveriam ter solvência econômica. Desde 1983 e por 25 anos de regime constitucional, a partir de gestões e ações do Estado e da pressão do mercado –sobretudo a partir de 1989, ano em que Carlos Menem assu-

miu o primeiro de seus dois mandatos presidenciais consecutivos– produziram-se condições ainda menos democráticas nos níveis de acesso às licenças audiovisuais e de participação dos cidadãos nos meios de comunicação. Em sua maioria, estas mudanças funcionaram em forma de decreto do Poder Executivo, alterando parte da velha lei de radiodifusão de 1980 para permitir maiores níveis de concentração da propriedade, de centralização e capitalização, de funcionamento em rede dos meios audiovisuais e ingresso do capital estrangeiro no setor. Mas nem todas estas mudanças operadas a partir de 1989 foram decretos, dado que a disposição principal que predispôs a transformação do sistema de mídia argentino surgiu de uma lei do Congresso (Lei 23.696, de 1989) votada com amplo consenso das maiorias políticas parlamentaristas.

Somente em 2009, com quase 26 anos de atraso em relação ao restabelecimento do regime constitucional, a Argentina pôde discutir no Congresso Nacional a possibilidade de mudar a lei de mídia da ditadura militar. Na história argentina, foram sancionadas quatro leis de radiodifusão antes de 2009, e somente uma delas, em 1953, havia tramitado no Parlamento.

Como características estruturais do sistema de mídia, fortalecidas no período compreendido entre 1983 e 2009, destacam-se: a precoce dependência e vinculação com o capital e a produção estrangeiros; o histórico centralismo do sistema em torno de Buenos Aires, tanto na gestão como na circulação de informação e produção de conteúdos; a sistemática discriminação dos agentes não governamentais sem fins lucrativos; a ratificação legal (geralmente por meio de decretos presidenciais) de situações de fato que tornavam vulnerável a lei; o não cumprimento da lei e seu regulamento em determinados pontos (por exemplo, os que exigem a publicidade das contas dos meios de comunicação ou a autorização do Executivo para realizar transferências de ações); a conformação de organismos de regulação e controle com caráter centralista, unitário e diretamente dependentes do Executivo Nacional; a privatização do lucro e a estatização das dívidas. Nestes aspectos, a continuidade das diretrizes de política foram absolutas, para além das características dos governos em exercício, o que denota uma tessitura social-institucional hegemônica que não pôde ser resolvida em termos democráticos" (Mastrini, 2005).

A aprovação de um novo marco regulatório se deu em um contexto –que será detalhado mais adiante– de forte confronto entre o governo nacional e os principais grupos de mídia, entre os quais se destacou especialmente o grupo Clarín, que ostenta posições dominantes em todos os mercados de meios de comunicação da Argentina. A proposta de uma lei que limitava a concentração da propriedade dos meios não fez mais que acentuar o conflito. É legítimo perguntar-se se a motivação do governo se deveu à sua vontade de democratizar o acesso social aos meios de comunicação ou de cercear o poder do grupo Clarín. Mas esta interrogação se refere a uma situação conjuntural, e a Lei SCA aspira a regular os meios audiovisuais mais além da conjuntura. Por isso, nos parágrafos seguintes, analisam-se os aspectos normativos da lei.

A Lei SCA foi aprovada com amplas maiorias em ambas as câmaras do Congresso e se converteu na Lei 26.522/09. Foi elaborada com apoio de numerosos setores da sociedade, entre os quais se destaca a ação da Coalisão por uma Radiodifusão Democrática (www.coalicion.org.ar). Nos artigos da lei compila-se a maioria dos 21 pontos que as organizações da sociedade civil que a compõem haviam estabelecido por consenso em 2004, como padrões para a democratização do acesso à comunicação de massa no país.

A Lei SCA vincula o conceito de liberdade de expressão aos direitos humanos. Além disso, em um país com tradição centralista, promove o federalismo, tanto da produção de conteúdos como da tomada de decisões, quando exige cotas de conteúdo de produção própria a todos os licenciados de rádio e televisão, por um lado, e cria um Conselho Federal do qual participam todas as províncias do país, por outro.

Ao mesmo tempo, a Lei SCA estabelece limites à concentração e ao domínio de mercado. Quanto aos organismos de controle, pela primeira vez na Argentina, tanto a autoridade de aplicação como os meios de gestão estatal não serão totalmente controlados pelo governo em exercício. Isso anuncia controles cruzados e a presença de minorias políticas, o que se inscreve em uma tradição regulatória progressista.

Como já se havia apontado, um dos aspectos mais inovadores da nova lei é a reserva de 33% de todo o espectro para o setor privado não comercial (a lei não estabelece a priori distinções dentro deste grande setor até agora impedido de ter acesso à titularidade de licenças, no qual se incluem associações de bairro, fundações, sindicatos, entre outros). De fato, a lei reconhece três tipos de prestadores: estatais, privados comerciais e privados não comerciais.

Em relação ao desenho institucional, a lei criou a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, integrada por sete membros. Dois são designados pelo Poder Executivo, três pelo Congresso da Nação (atribuindo dois às minorias) e três pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (CFC). Por sua vez, os integrantes do CFC são delegados das províncias, das entidades representativas de empresários e sindicatos de trabalhadores de meios de comunicação e universidades estatais. Precisamente outro elemento a destacar é a configuração do CFC, instância de discussão de políticas públicas em que participam representantes das províncias, empresas, radiodifusores sem fins lucrativos, povos indígenas, meios públicos, sindicato dos trabalhadores da mídia e universidades. Também foram criadas as figuras de Defensor da Audiência e um Conselho Assessor do Audiovisual e da Infância. Isto é, um amplo corpo de instâncias que atribuem maior visibilidade e participação à sociedade na elaboração de políticas públicas de comunicação.

Outro capítulo notável é o que procura impedir a concentração dos meios de comunicação. Nesse sentido, limita-se a dez a quantidade de licenças de que pode dispor uma mesma empresa ou pessoa (antes da aprovação da Lei SCA, permitiam-se até 24) e até 35% do mercado potencial. Restringe-se também a propriedade cruzada dos meios eletrônicos na mesma zona de cobertura, mas não a dos meios impressos e eletrônicos. De fato, uma das maiores polêmicas despertadas pela lei foi a proibição de ser proprietário de distribuidoras de cabo e canais de televisão aberta na mesma zona. Ao mesmo tempo, permite-se às distribuidoras unicamente de cabo a inclusão de um sinal próprio.

Finalmente, em matéria de conteúdos, estabelecem-se altas cotas de produção nacional (60%), de produção própria (30%) e independente (10%), com o objetivo de proteger a indústria nacional. Também se vinculou, no plano econômico, o sistema de radiodifusão a outras indústrias culturais, já que parte dos impostos que os radiodifusores devem pagar pelo uso do espectro é transferida pela Autoridade Federal para a indústria do cinema e da música.

Para o sistema de meios públicos, criou-se a *Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado* (RTA SE), uma empresa pública que é responsável pela operação da TV de gestão estatal (Canal 7), LRA Radio Nacional e RAE, e é um organismo que depende do Poder

Executivo Nacional (PEN). A RTA deve ser administrada por um diretório integrado por sete membros: um presidente (designado pelo PEN) e seis diretores (um designado pelo PEN, três por uma Comissão Bicameral de Promoção e Acompanhamento da Comunicação Audiovisual e dois pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual). Tem como função e responsabilidade ser a organização de produção e distribuição de conteúdo em todo o espectro de meios de comunicação que façam parte das licenças do Estado Nacional. Deve garantir 60% de produção de conteúdo próprio e 20% de produção de conteúdo independente em cada um dos sinais que administrar, além de respeitar o pluralismo político, religioso, cultural, linguístico e social. Historicamente, os meios de gestão estatal na Argentina atenderam aos interesses dos governos em exercício, algo que continua no presente, apesar das exigências da lei. Desta maneira, os meios de gestão estatal não correspondem ao perfil de um meio público, fundamentalmente no que se refere a sua linha política e informativa.

Ainda falta confirmar a capacidade do novo instrumento regulatório para modificar a estrutura do sistema de meios de comunicação de forma democrática. Desde a aprovação da Lei SCA, os empresários de mídia apresentaram várias queixas à justiça, que inicialmente, suspenderam sua aplicação. Quando a instância judicial máxima validou a legitimidade da nova norma, esses mesmos empresários limitaram, por meio de sentenças judiciais, a aplicação de alguns de seus artigos e alcances. Por sua vez, o governo não mostrou urgência em aplicar a lei em seu conjunto e, em particular, na garantia de pluralidade e equanimidade na tomada de decisões relativas às políticas audiovisuais.

Por outro lado, a regulação do setor telefônico, importante pelo processo de convergência tecnológica, baseia-se na lei 19.798, de 1972. Mas tal regulação obsoleta foi substantivamente modificada pelas defesas de privatização da velha prestadora estatal ENTEL em 1990, e especialmente pelo decreto de liberalização das telecomunicações sancionado pelo governo de Fernando de la Rúa, em setembro de 2000 (Decreto 764/00). Na referida regulamentação, tentou-se liberalizar o mercado das telecomunicações. Junto a esse decreto, estabeleceu-se um regulamento de interconexão e outro de serviço universal que foi muito pouco cumprido por todos os governos desde o ano 2000 até a data atual.[5]

Apesar do mercado estar formalmente aberto, a falta de políticas que garantam o cumprimento do decreto 764/00 implicou que as empresas envolvidas mantenham um amplo domínio do mercado telefônico, que registra níveis de concorrência efetiva mínimos. Em relação à radiodifusão, mantêm-se restrições para que as empresas de telecomunicações operem no mercado de meios de comunicação, mas não para que as empresas de radiodifusão solicitem licenças de telefonia.

Posições opostas: as ideias no quadro da confrontação

Na Argentina, de 2008 em diante, deu-se um fato sem precedentes, que foi a inclusão do conceito de liberdade de expressão e das políticas de comunicação na agenda cotidiana do debate público. Hoje um cidadão medianamente informado conhece os aspectos elementares da regulação e os donos dos principais grupos de mídia, pode suspeitar da linha editorial de um noticiário e associá-la ao grupo empresarial concessionário do sinal e discutir sobre os interesses manipulados através da

[5] Ver a esse respeito "Telecomunicação: o ocaso de um paradigma", nota de Martín Becerra no Clarín em 2010 (disponível em http://www.clarin.com/opinion/Telecomunicaciones-ocaso-paradigma_0_398960114.html).

informação. Também é capaz de reconhecer que os meios "constroem" a informação.

Desde março de 2008, observou-se um marcado confronto entre o grupo Clarín, principal grupo de mídia do país e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

Cabe destacar que, desde o início do governo de Néstor Kirchner (2003-2007), a estratégia de comunicação da presidência havia variado substancialmente em relação aos governos anteriores. Suspenderam-se as coletivas de imprensa e as entrevistas exclusivas, e o ex-presidente começou a criticar publicamente e com menção ao jornal alguma informação que não era de seu agrado. Mas, em matéria de políticas de comunicação, a grande maioria das medidas adotadas por Néstor Kirchner como presidente foram favoráveis aos grupos de comunicação, destacando-se uma suspensão muito polêmica da contagem do prazo das licenças de televisão por dez anos (Decreto PEN 527/05). Por sua vez, os grandes meios de comunicação, em particular o grupo Clarín, foram complacentes em sua linha editorial com a gestão do governo.

Depois dos anos de convivência e conivência entre o governo e o principal grupo de mídia, a partir de 2008, assiste-se a uma acentuada disputa, que foi um divisor de águas na sociedade argentina. Cabe destacar que os motivos que deram início ao confronto não foram esclarecidos em sua totalidade. Por um lado, o governo utilizou diversas ferramentas ao seu alcance para enfraquecer economicamente o grupo Clarín. O grupo multimídia, por seu lado, se arvorou como um dos pilares da oposição política ao governo, a ponto de convocar os líderes dos partidos opositores para reuniões privadas. De todo modo, não se chegou a admitir, como no caso da presidente da Associação Nacional de Jornais do Brasil Judith Britto, que diante da fraqueza política da oposição, a imprensa ocupa este lugar.

Para uma análise adequada dos interesses que giram em torno dos meios de comunicação, é preciso distinguir entre os aspectos conjunturais e os estruturais. Em nossa perspectiva, o conflito entre o Clarín e o governo argentino é apenas a ponta do iceberg. Em termos gerais, entendemos que os meios são percebidos como atores centrais da vida política e econômica na atualidade, e há cada vez mais atores interessados nos aspectos vinculados às políticas de comunicação e à maneira em que é entendida a liberdade de expressão. O processo de digitalização e a consequente possibilidade de desintermediação da tarefa exercida pelos meios tradicionais só fizeram acentuar essa tendência.

Com o debate em torno da aprovação da Lei SCA, perceberam-se claramente as reivindicações dos donos de meios de comunicação, e as câmaras patronais foram coerentes com a defesa do *status quo* e de seus interesses, sustentando o dogma do mercado autorregulado e dos perigos da ingerência estatal. Junto com os representantes políticos de partidos de centro-direita e direita, os empresários dos principais grupos de mídia organizaram sua resistência à discussão (primeiro) e aprovação (depois) de uma norma necessária para o setor a partir de dois princípios axiais: em primeiro lugar, argumentar que a concentração em poucas mãos não prejudica a liberdade de expressão e, em segundo lugar, que o único poder que restringe a liberdade de expressão é o do Estado e de sua gestão contingente (o governo). Embora não tenha sido a postura majoritária dos setores de centro-esquerda, propensos à adoção de uma lei que substituísse a obsoleta norma ditatorial, houve vozes deste setor que questionaram as modalidades escolhidas pelo governo para modificar a lei de radiodifusão.

Ao contrário, a maior parte da oposição de centro-esquerda captou a oportunidade de interpretar um arco social

integrado por meios de comunicação comunitários, pelo movimento cooperativo, pelas centrais de trabalhadores, universidades públicas, organizações de direitos humanos, ONGs, além de artistas, intelectuais, jornalistas e especialistas no tema. Aqui sim, havia atores sociais organizados para mudar uma regulação que era autoritária e anacrônica, do ponto de vista da evolução tecnológica do setor.

Com suas virtudes e defeitos, o debate no Congresso Nacional da nova regulação ampliou a compreensão sobre o suporte que o Estado dá aos meios de comunicação, ao mesmo tempo em que introduziu (sem resolver) o problema da convergência tecnológica entre audiovisual, telecomunicações e Internet e a necessidade de ampliar a agenda da democratização das comunicações.

Outro fato significativo foi o anúncio, em 2010, do envio do "caso" Papel de Imprensa ao Congresso, para que fosse analisada a sanção de uma lei que permitisse aos editores de todos os jornais que coparticipassem da gestão da única empresa fornecedora de papel jornal na Argentina, cujos sócios são, desde de 1977, Clarín, La Nación e o Estado[6]. O governo também se apresentou diante da Justiça para responder sobre a legalidade da associação que une o Estado aos dois principais editores de jornais do país. Novamente, os editores reagiram vinculando a intervenção estatal a um ataque à liberdade de expressão, sem dar importância a sua posição dominante (fato único no mundo ocidental) no mercado de papel. De toda forma, a proposta do governo careceu de sustentação e apoio e parece ter perdido força no momento em que se edita este artigo.

Uma opinião muito representativa das críticas ao governo é a de Martín Etchevers,[7] gerente de comunicações externas

[6] Quando, em plena ditadura, os herdeiros do dono anterior, o empresário David Graiver, perderam a propriedade de suas ações.

[7] Entrevista pessoal realizada para o presente artigo.

do grupo Clarín, que afirma que "a intervenção do governo no sistema de mídia argentino é totalmente deformadora". Além de assinalar que "nos meios de comunicação oficiais, nota-se muito o viés propagandístico governamental, mas o caráter deformador também atinge os meios, digamos, para-oficiais". Etchevers fundamenta sua posição enumerando cinco eixos de ingerência governamental:

> Estes são:
>
> **a.** a publicidade oficial, que é cada vez mais deformadora e discricionária;
>
> **b.** os meios de comunicação financiados pelo governo ou pelos amigos do governo;
>
> **c.** o Programa Futebol para Todos, que consiste na criação artificial de audiências para passar mensagens governamentais, essa é a finalidade;
>
> **d.** arbitrariedade administrativa das autoridades, que mantêm uma grande precariedade jurídica como estratégia de controle. Isto obviamente enfraquece os meios e fortalece a distorção que o governo exerce;
>
> **e.** a dívida tributária dos meios de comunicação (aportes provisionais por conta do IVA), tema que nunca se termina de resolver e que é outra grande via de pressão governamental. Vários meios dependem da indulgência do governo, pois estão endividados com o Estado.

É claro que desde o apoio ao governo, recorda-se que a empresa Clarín não revisou suas práticas de preços no mercado de cabo, que muitos de seus concorrentes consideram predatórias. Nem tampouco as políticas de cartelização dos anúncios publicitários, destinadas a concentrar os anunciantes, evitando que estes sustentem outros meios, tal como acusou o dono do grupo Perfil, Jorge Fontevecchia, acusando o Clarín como res-

ponsável da falta de anunciantes que acelerou o fechamento de um jornal de sua editora em 1998.[8]

Em geral, os empresários de mídia não assumem que durante anos, inclusive durante o governo de Néstor Kirchner, aproveitaram de suas excelentes relações com o governo para fazer bons negócios sem que existissem regras de jogo equânimes para sustenta-los. Sua concepção de liberdade de expressão se limita, em grandes passagens da história argentina, à confusão com seus próprios interesses. Esta visão limitada da liberdade de expressão, onde o Estado é sempre visto como censor, é em geral compartilhada pela maioria dos donos de meios de comunicação.

A nova fase que abre a sanção da Lei SCA será gravitante na medida em que a intervenção do Estado em seu novo papel se legitime por meio de regras sinceras, equânimes e claras de atribuição dos recursos públicos que permitam aos meios se financiarem. Isso inclui, mas não se esgota, no capítulo pendente da publicidade oficial: resulta extensível também a necessidade de regular as isenções tributárias, os auxílios econômicos em forma de remissão de dívidas e subsídios, a ausência de cumprimento de obrigações de investimento pelos concessionários de serviços como a televisão a cabo, por exemplo. Mas também no modo de implementação da televisão digital terrestre (TDT), que encontra um Estado muito ativo na decisão da norma (sem debate nem discussão, por decreto e acordo binacional), com ações concretas para seu pronto funcionamento que inclui alguns setores –como universidades e o setor privado– em matéria de desenvolvimento de hardware e software necessários, mas sem um diálogo importante com outros atores sociais (tampouco com os setores privados) em

[8] Ver http://www.perfil.com/contenidos/2009/09/12/noticia_0040.html.

relação a duas questões centrais: o dividendo digital e a geração de conteúdos nos novos canais a desenvolver.

A estes temas estruturais devem somar-se alguns aspectos conjunturais que garantirão uma correta aplicação da Lei SCA.

Transformações tecnológicas e produção de conteúdo jornalístico

Por ser um país com acesso às tecnologias digitais superior à média latino-americana e por contar com uma tradição de um sistema educacional expandido desde fins do século XIX (Sarlo: 1998) que possibilitou a consolidação de um mercado de produção e circulação de notícias em escala de massa no século XX, a Argentina experimenta o impacto das transformações tecnológicas no setor de meios de comunicação.

O processo de digitalização dos processos produtivos nos meios de comunicação começou em fins dos anos 1980, por meio da automatização de processos produtivos e alteração de rotinas nas redações e nas fases de armazenamento e edição de notícias e conteúdos. A conexão em rede das redações e, posteriormente, a abertura de portais digitais dos meios de comunicação de massa em fins da década de 1990, complementaram um processo que, neste século, continuou com a *web* 2.0, o surgimento de blogs e redes sociais. Esta última etapa é alentada pelo crescimento nos níveis de conectividade e acesso a tecnologias convergentes tanto de caráter fixo como também móvel.

Embora se trate de um processo em curso e, por conseguinte, seja impossível fazer afirmações taxativas sobre sua orientação, a digitalização muda algumas das principais características estruturais do sistema de meios de comunicação argentino, mas, ao mesmo tempo, fortalece outras. Por exemplo, não se pode inferir

que o processo de digitalização haja aumentado nem diminuído a concentração da propriedade dos meios de comunicação. Em todo caso, verifica-se que aqueles meios que têm posições dominantes no ambiente analógico também conseguiram ser os mais importantes no ambiente digital. Desta forma, embora o fornecimento de informação seja muito mais diversificado, o consumo continua mantendo-se altamente concentrado.

Porém, a digitalização e o consequente crescimento do uso de redes sociais e plataformas digitais pela sociedade na Argentina estão mudando o sistema de produção e circulação social de notícias e entretenimentos em um país em que a expansão de conexões de banda larga duplicou-se nos últimos cinco anos. A rotina de trabalho do jornalismo está se transformando pelo crescente uso das plataformas digitais. Estas plataformas não somente oferecem um canal complementar, ou alternativo, aos meios de comunicação tradicionais, como também elas mesmas oferecem aos meios tradicionais uma oportunidade de explorar novas tendências, ao mesmo tempo em que permitem a grupos da sociedade que não contam com acesso aos meios tradicionais potencializar sua mensagem e, eventualmente, interagir com outros grupos e setores.

Em boa parte, a participação por meio de plataformas digitais como blogs e redes sociais é realizada pela sociedade civil que, embora concentre sua atenção nas páginas e sites associados a instituições tradicionais (entre eles, as dos meios de comunicação), aproveita a possibilidade de acessar conteúdos diferentes e, no caso de um setor que não é de massa, mas sim influente, com competências culturais e orientação política mais definidas, criar seus próprios conteúdos e sites. A densa atividade dos internautas argentinos nas redes sociais (particularmente no Facebook e Taringa) tem seu correspondente no ativismo digital, cuja lógica de organização é interessante porque não só é protagonizada por

"pampeiros solitários" ("llaneros solitários") que de maneira artesanal levam adiante seus blogs, mas também por coletivos como os mencionados *Artepolítica* (a favor do governo) ou o *Club Político Argentino* (contra o governo).

Como resultado destas mudanças, e como parte da convergência tecnológica, existem fortes pressões das empresas de telecomunicações para oferecer serviços convergentes a partir da digitalização. A prestação de serviços de triplo e quádruplo play poderia aumentar os já muito altos níveis de concentração. Por enquanto, o lobby dos empresários de mídia e certa reticência do poder político diante do avanço das telefônicas frearam esta possibilidade, que, além disso, está proibida pela lei na Argentina.[9]

Ademais, ainda não se vislumbra um modelo de negócios estável para o mundo digital. A mídia está buscando opções de financiamento sem que até o momento nenhuma pareça significativamente satisfatória. Continua predominando o financiamento publicitário nos meios privados, embora enfrente problemas derivados de uma tendência própria à dispersão das audiências do mundo digital.

A necessidade de obter recursos que sustentem economicamente os meios de comunicação aprofunda a tendência de se guiarem por lógicas comerciais e de marketing, com a consequente deterioração da qualidade jornalística. O Estado nacional aparece como um ator importante no mercado de mídia, tanto pelo uso da publicidade oficial, como fator de sustentabilidade dos meios, como por sua decisiva participação no desenvolvimento da televisão digital.

Uma das expectativas que as transformações tecnológicas geram nos meios de comunicação é o fortalecimento da diver-

[9] Diante da impossibilidade de oferecer triple play, o Grupo Telefónica estabeleceu acordos com a DirecTV (TV por satélite) para oferecer pacotes de serviços conjuntos, embora operados de maneira independente por cada um dos operadores.

sidade política e cultural graças à disposição de novos suportes e emissores, produto da digitalização e das plataformas em rede. Em relação a isso, o responsável pelo renomado site "Diario sobre diarios" (www.diariosobrediarios.com.ar), dedicado à análise das notícias que os principais jornais argentinos publicam, Dardo Fernández, afirma que – quanto à diversidade, a agenda é mais versátil e mutante devido à digitalização, mas a concentração dos meios, com muito poucos atores em posições capazes de definir a agenda, provoca uma diversidade menor. Embora haja muitos sites e meios de comunicação pequenos com outra agenda, a tecnologia fez com que os meios maiores se tornassem ainda mais poderosos porque podem multiplicar sua agenda em várias plataformas".[10] Fernández argumenta que na Argentina há momentos em que a agenda se homogeneiza muito, justamente pelo efeito do rebote da agenda nos meios mais concentrados. Isto significa que a agenda não é unificada em sua concepção original, mas seu rebote e repercussão em outros meios e na opinião pública é realmente muito desigual. O cenário digital deste país materializa as características constantes do sistema de meios tradicional: a concentração da propriedade na produção e oferta por um lado e a centralização geográfica de produção dos conteúdos, que parecem não se deter no cenário 2.0.

De modo complementar, a sociedade civil se apropria crescentemente das ferramentas tecnológicas para potencializar seus próprios processos de comunicação. O importante movimento de ativismo digital no país utiliza as redes sociais. Facebook, YouTube, Tariga e Twitter, quatro das seis principais redes sociais utilizadas na Argentina, constituem espaços onde se desenvolve ativamente a participação da sociedade civil, tanto em

[10] Entrevista realizada para este trabalho.

assuntos próprios do espaço público e político, como em função de campanhas de interesse público mais segmentadas. Também entre os principais blogs consultados na Argentina destacam-se exemplos de participação e ativismo cívico.

O conflito social de maior repercussão na Argentina nos últimos cinco anos foi a "crise do campo". A disputa entre o governo e os representantes dos produtores de grãos e gado, iniciada em março de 2008, que incluiu protestos massivos e o bloqueio de estradas em todo o país por quatro meses, demonstrou a extensão do conflito às redes sociais, dado que os dois setores em luta defenderam suas posições não só por meio dos meios de comunicação de massa, mas também por meio das redes sociais, blogs e correntes de SMS por telefonia móvel, para mobilização.

As principais questões que se destacam na agenda pública são objeto de intensos debates na blogosfera que, a seu modo, replica a polarização entre governo e oposição. Entre os blogs que articulam a defesa da gestão da presidente Cristina Fernández de Kirchner destacam-se Ramble y Tamble (http://rambletamble.blogspot.com/), do pesquisador de mercados e tendências Artemio López, em que o nível de reflexão e argumentação é maior, e o blog coletivo Artepolítica (http://artepolitica.com/) ou La República de la Soja (que faz referência ao conflito com as entidades produtoras de oleaginosas de 2008: http://lucascarrasco.blogspot.com), Derek Dice (http://derekdice.blogspot.com/), ou El Choripán y la Coca (http://elchoripanylacoca.blogspot.com/) em que o nível de reflexão e argumentação é maior. Também "Bloggers en acción" (http://bloggersenaccion.blogspot.com/) se inscreve nessa linha, mas sua análise do governo se faz em um tom mais definidamente militante.

No entanto, há blogs opositores ao governo escritos por intelectuais de direita, como Jorge Asís (http://www.jorgeasisdigital.

com/); por pesquisadores de esquerda, como Roberto Gargarella (http://seminariogargarella.blogspot.com/) e Maristella Svampa (http://maristellasvampa.net/blog/). Há outros espaços ligados a uma visão republicana e adversa ao governo, como o coletivo "Club Político Argentino" (http://clubpoliticoargentino.org/). E existe, por último, uma grande quantidade de blogs especializados em temas de conjuntura desde a economia ("La ciencia maldita": http://blogs.lanacion.com.ar/ciencia-maldita/), o direito ("Saber leyes no es saber derecho": http://www.saberderecho.com/), ou o jornalismo e a comunicação ("La propaladora": http://www.lapropaladora.com/; e "Plaza de Mayo": http://www.plazademayo.com/), entre outros.

Entretanto, é importante destacar a diferença que existe entre a massificação no uso e a capacidade e competências necessárias para desenvolver conteúdos próprios em termos de ação social e ação política. No marco da polarização política que existe na Argentina desde 2008, o debate político e cidadão tem uma tradução direta nas redes sociais, onde se potencializa tanto como nos meios de comunicação, que majoritariamente tomaram partido contra o governo (os grupos mais importantes) ou a favor do governo (os meios geridos pelo Estado e grupos privados de menor influência). Um exemplo disso, que além de tudo revelou a complexa relação entre os meios tradicionais e a nova mídia, foi a autoconvocação de simpatizantes do governo em abril de 2010 por meio do Facebook, protagonizado pelo grupo "6, 7, 8 Facebook" que se agrupou para apoiar um programa explicitamente oficialista transmitido de segunda a sexta-feira no canal 7 de televisão, administrado pelo Estado.

A título de conclusão: desafios e novos cenários

As mudanças regulatórias, tecnológicas e sociais em relação ao sistema de meios de comunicação da Argentina resenhados neste documento introduzem importantes desafios para os próximos anos.

Por um lado, a capacidade de integrar efetivamente novos atores sociais não lucrativos, como possíveis operadores do sistema de meios; por outro lado, as incógnitas sobre o funcionamento econômico e os modelos de negócios, em crise, de um sistema que até agora se abasteceu fundamentalmente da publicidade e de verbas estatais; também é preciso considerar a pressão que a convergência tecnológica exerce tanto sobre os usos sociais dos meios de comunicação (e sua sequela de desintermediação da tarefa informativa) como sobre a regulação que até hoje impede as empresas de telecomunicações de oferecerem serviços audiovisuais; por último, as interrogações sobre os conteúdos que se produzem no país e sobre sua propriedade até agora concentrada e centralizada na cidade capital.

Dentro desse panorama, pode-se apontar como um aspecto positivo que a consolidação de uma indústria audiovisual forte, especialmente no setor de cabo, tenha promovido a proliferação de um grande número de pequenas produtoras provedoras de conteúdo. Esta capacidade de produção viu-se refletida não somente na programação da televisão paga argentina, que conta com uma importante quantidade de programação nacional, como também em um significativo aumento das exportações do setor audiovisual. Segundo dados da Associação Britânica de Distribuidores de Televisão, as 40.000 horas de conteúdos televisivos exportados situam o país no quarto lugar por quantidade de material vendido ao exterior, depois do Reino Unido, dos Estados Unidos e da

Holanda. Esta capacidade será potencializada pelas exigências de produção própria dispostas pela recente Lei SCA.

Mas a pujança econômica do setor não se traduz em pluralidade. Em dezembro de 2007, o governo aprovou a fusão dos dois maiores operadores de TV a cabo que existiam então. Cablevisión absorveu a empresa Multicanal e ambas ficaram em mãos do grupo Clarín, que passou a dominar mais de 50% de todas as assinaturas da televisão paga do país. Mas o principal efeito negativo de tal fusão ocorreu em muitas cidades do país onde o serviço passou a ser monopolista. Um prejuízo econômico que os habitantes dessas cidades tiveram de enfrentar foi o aumento do custo do serviço face ao desaparecimento da concorrência. Outro impacto negativo foi o desaparecimento de vários sinais locais, dado que os grandes operadores de cabo unificam a programação em detrimento dos conteúdos locais.

O rádio, por sua vez, é o meio menos importante economicamente, mas é o que admite maior quantidade de vozes diferentes.

Em relação aos desafios pendentes, apontam-se alguns eixos com perspectiva democratizante, em função do diagnóstico prévio:

Participação social

Necessidade de vitalizar os mecanismos de discussão e participação social sobre as políticas culturais e de comunicação. Um mecanismo importante é a realização de audiências públicas (que poderiam ter sido dispostas para a constituição da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual [autoridade de aplicação da lei], bem como para o Diretório de Rádio e Televisão Argentina Sociedade do Estado [RTASE], por exemplo).

Contradições entre marcos analógicos e digitais

A transição para os ambientes digitais começou de modo tênue na Argentina. Entretanto, observa-se que os primeiros passos foram dados por meio de um conjunto de medidas dispersas e contraditórias. Por exemplo, a sanção da Lei SCA ocorreu de forma desarticulada com o processo de desenvolvimento da televisão digital. Isto confirma a necessidade de uma política explícita, articulada e coerente de serviços de comunicação analógicos e digitais durante o processo de transição. Isso implicaria a discussão de uma lei de serviços convergentes, complementar à Lei 26.522, para que os usuários de diferentes serviços não sejam condenados a condições abusivas pelos prestadores monopolistas em mercados cativos (tanto em telecomunicações como na televisão a cabo). A ativação do Tribunal de Defesa da Concorrência (cuja instituição foi dilatada desde sua criação em 1999) e a aplicação de normas beneficiárias para os usuários, como o Decreto 764/2000, de desregulação das telecomunicações, são medidas complementares que poderiam ser adotadas no mesmo sentido.

Centralização da produção de notícias em Buenos Aires

Observa-se uma forte centralização da produção de conteúdos informativos e culturais na Cidade de Buenos Aires, a partir de uma excessiva dependência do financiamento publicitário. Isso torna necessário estabelecer políticas estatais, tanto em nível nacional como provincial, que promovam a produção de conteúdos informativos e culturais em todo o país de modo sustentável.

Concentração da propriedade dos meios de comunicação

Constatou-se uma alta concentração da propriedade dos meios de comunicação, especialmente pelo grau de integração horizontal, vertical e conglomerada dos grupos de comunicação maiores, que contam com alta capacidade de fixar as agendas informativas. Diante disso, torna-se de grande importância a promoção de maior acesso dos diferentes grupos políticos, econômicos e sociais à propriedade dos meios de comunicação e/ou à produção de conteúdos. O Estado, em seus diferentes níveis nacional e provinciais, deve garantir que tal processo se realize de forma ampla e não discriminatória.

Subordinação dos meios de comunicação estatais ao governo em exercício

Os meios de comunicação de propriedade estatal têm baixa influência em termos de audiência e estão diretamente ligados ao poder político tanto política como economicamente, sem garantir espaços plurais às diversas representações políticas, sociais e culturais da sociedade que os financia com suas contribuições fiscais. Para mudar esta histórica característica não apenas da Argentina, mas também de toda a América Latina, é necessário fortalecer a radiodifusão pública, aproveitar seu potencial no desenvolvimento da televisão digital e promover sua transformação em meios independentes do poder político. A Lei SCA fixou um piso para um funcionamento mais democrático dos meios de comunicação de propriedade estatal, sem que até agora se tenha cumprido tal disposição.

Polarização política e influência editorial nas notícias

Nos últimos anos, a polarização política geral e o confronto entre o governo e os principais grupos de mídia tornaram difusa a separação entre linha editorial e informação. As notícias tendem a "editorializar-se", tanto a favor como contra o governo. Observa-se a falta de diversidade na informação, mais além destas duas posições. Também se nota a falta de diversidade dentro dos meios de comunicação. Esta situação se potencializa pela falta de organizações que avaliem as práticas da mídia.

Falta compromisso da oposição com seu papel de controle

A nova Lei SCA estabelece que as minorias parlamentares integrem os diretórios da Autoridade de Aplicação e dos meios de propriedade e gestão estatal, bem como uma Comissão Bicameral de acompanhamento da implementação da Lei. Por divergências com a política do governo, a oposição não ocupou seus lugares, impedindo o jogo republicano no controle de seus atos e a fiscalização documentada da gestão das políticas audiovisuais.

Regulação da publicidade oficial

Nos últimos anos, verificou-se um notável aumento da publicidade oficial, bem como de políticas discriminatórias em relação a meios de comunicação críticos tanto em âmbito nacional, como provincial e municipal. A Corte Suprema de Justiça da Nação ordenou em duas sentenças, ao governo da província de Neuquén, ao de Salta e ao governo nacional,

que não discriminem a atribuição da pauta oficial. Até agora, não se avançou na regulação desta questão crucial ligada ao funcionamento econômico dos meios de comunicação em âmbito nacional.

Referências Bibliográficas

Arsenault, Amelia; Manuel Castells (2008). The structure and dynamics of global multi media business networks, *International Journal of Communications 2.* IJoC, University of Southern California Annenberg, p.707-748.

Becerra, Martín (2010). Las noticias van al mercado: etapas de la historia de los medios en la Argentina, em Lugones. Gustavo e Jorge Flores (comps.), *Intérpretes e interpretaciones de la Argentina en el bicentenario*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, p.139-165.

Becerra, Martín; Guillermo Mastrini (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del siglo XXI*. Prometeo, Buenos Aires.

Bustamante, Enrique (coord.) (2003). *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital.* Gedisa, Barcelona.

Ford, Aníbal; Jorge B. Rivera (1985). Los medios masivos de comunicación en la Argentina. Ford, Aníbal; Jorge B. Rivera; Eduardo Romano. *Medios de comunicación y cultura popular.* Legasa, Buenos Aires, p.24-45.

Fox, Elizabeth; Silvio Waisbord (eds.) (2002). *Latin politics, global media.* University of Texas Press, Austin.

Mastrini, Guillermo (ed.) (2005). *Mucho ruido, pocas leyes: economía y políticas de comunicación en la Argentina* (1920-2004). La Crujía, Buenos Aires, p. 317

Poder Executivo Nacional (PEN), *Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual* nº26522, http://www.afsca.gob.ar/web/indice-de-la-ley.php

Ruiz, Fernando (2010), Fronteras móviles: caos y control en la relación entre medios y políticos en América Latina. Sorj, Bernardo (comp.), *Poder político y medios de comunicación: de la representación política al reality show, Siglo XXI e Plataforma Democrática*, Buenos Aires, p.15-58.

Sarlo, Beatríz (1998). *La máquina cultural. Maestras, traductores y vanguardistas,* Ariel, Buenos Aires.

Capítulo II

A radiodifusão e a democracia no Brasil[1]

Eugênio Bucci

Para reunir e sistematizar os argumentos, o presente artigo se estrutura em nove partes:

- Quando a lei é veículo do apetite autoritário
- Regulamentar o mercado da radiodifusão é normal e saudável

[1] O presente trabalho aproveita extensamente quatro textos publicados pelo autor, em diferentes veículos, sobre o tema da regulação e da liberdade de imprensa no Brasil. São eles: do site *Observatório da Imprensa* (www.observatoriodaimprensa.com.br), "Partido, igreja e televisão" (18/08/09) e "O que ajuda, o que atrapalha" (16/11/10); da revista *Interesse Nacional*, "Direito à Informação e Interesse Nacional" (número 11, outubro-dezembro 2010); da revista *Estudos Avançados*, do IEA da USP, "Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)" (edição 67, volume 23, de setembro-dezembro de 2009). Isso significa que este *paper* resulta de uma colagem das elaborações anteriores. Há trechos em que o aproveitamento é uma transcrição pura e simples. Não usaremos aspas para todos esses trechos porque alterações, ainda que mínimas, foram feitas – e, nesse caso, teríamos de abrir e fechar aspas dezenas de vezes ao longo de um único parágrafo. Além disso, como os artigos que nos servem de fonte são aqui claramente indicados, o acesso ao material original, caso de interesse do leitor, está plenamente facilitado. Por fim, deve-se levar em conta que os textos anteriores e o presente artigo são assinados pelo mesmo autor, o que também nos ajuda a dispensar o emprego das aspas para o aproveitamento aqui realizado.

- Nesse *déficit*, cresce o discurso dos inimigos da liberdade
- Falta razão e serenidade ao debate brasileiro
- A natureza da radiodifusão – e por que ela deve ser protegida contra igrejas e partidos
- As telerreligiões e seus desdobramentos políticos
- O setor das emissoras públicas
- Por que foi indevido protagonismo da Secom nessa matéria em 2010
- Os Conselhos Estaduais de Comunicação: eles têm razão de existir?

Na primeira parte, o autor apresenta manifestações divergentes sobre a regulação da imprensa entre, de um lado, o governo, e, de outro, veículos jornalísticos. A parte dois localiza fundamentos em defesa da regulação e busca exemplos na experiência reguladora dos Estados Unidos. A parte três aprofunda a noção de que a liberdade de imprensa deve ser um princípio inegociável. A quarta parte traz a discussão, a partir dos três tópicos anteriores, para a situação brasileira. A quinta e sexta partes abordam a promiscuidade entre radiodifusão, Poder Executivo e igrejas. A sétima parte retoma a discussão sobre regulação, incorporando as considerações anteriores. A oitava aponta possíveis conflitos de interesse quando a Secom (Secretaria de Comunicação Social, órgão com status de ministério vinculado à Presidência da República) se converte em condutora do debate sobre regulação no Brasil. Finalmente, na nona, o autor reflete sobre a criação dos Conselhos Estaduais de Comunicação, como eles atrapalham a discussão democrática sobre a regulação e elabora uma conclusão com os rumos do debate sobre regulação no Brasil.

Quando a lei é veículo do apetite autoritário

A convivência entre democracia e os meios de comunicação na América do Sul é um tema que ainda não alcançou normalidade. Ela não é estável e, muito menos, previsível. A cada ano, surgem pequenos abalos ou mesmos sustos de grandes proporções. Um exemplo do que podem ser esses sobressaltos, um episódio que não deve ser esquecido quando tratamos deste assunto, aconteceu em 11 de abril de 2002. Vamos a ele.

O fato se deu na Venezuela.[2] Foi um atentado contra um governo eleito democraticamente (Hugo Chávez, em seu primeiro mandato). Até hoje, podemos olhar para aquele evento como um paradigma de uma modalidade de golpe de Estado – o golpe urdido, tecido, articulado e liderado por emissoras de televisão.[3] Naquele caso, a radiodifusão se insurgiu contra a democracia, mas, graças a setores do Exército e a resistências na sociedade civil, o golpe das estações de TV terminou derrotado em 72 horas. Chávez, que estava encarcerado pelos golpistas, retornou ao governo. Naquela ocasião, a democracia triunfou. Depois, infelizmente, sob o próprio Chávez, ela se deterioraria na mesma Venezuela, mas, que fique bem claro, naquele mês de abril de 2002, a democracia triunfou.

Em outras ocasiões, veem-se ações de governos contra os meios de comunicação que resultam igualmente em atentados contra a democracia. Às vezes de modo sistemático, como vem

[2] O presente tópico foi desenvolvido em artigos anteriores do mesmo autor. Entre eles, ver, na revista *Estudos Avançados*, do IEA da USP, "Quando só a Imprensa Leva a Culpa (mesmo sem tê-la)". Edição 67, volume 23, de setembro-dezembro de 2009.

[3] Ver, sobre o "golpe mediático", *The revolution will not be televised*, documentário de Kim Bartley e Donnacha O'Briain, Irlanda, 2003. Os diretores são dois documentaristas independentes que estavam no palácio do governo em Caracas, em 11 abril de 2002, e acabaram filmando todo o golpe, até a volta de Hugo Chávez. O filme está disponível em http://video.google.es/videoplay?docid=5832390545689805144#docid=-3378761249364089950.

acontecendo na própria Venezuela de poucos anos para cá (trataremos disso na parte três, sob o intertítulo "Nesse déficit, cresce o discurso dos inimigos da liberdade" , quando analisaremos aspectos da legislação "bolivariana"). Outras vezes, de modo um tanto enviesado e patético. Isso se pôde ver, no Brasil, recentemente. Nas primeiras versões, o programa de Governo da então candidata Dilma Rousseff (em coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores) à presidência da República, em julho de 2010, trazia críticas valorativas ao comportamento da imprensa, em termos generalizantes e também acusatórios. Além de inoportuno, esse tipo de comentário num programa de um candidato à Presidência é inócuo: uma vez que a Constituição Federal não atribui ao Poder Executivo nenhuma função de atuar sobre a qualidade dos jornais, esses trechos da plataforma eleitoral de Dilma Rousseff não surtiriam efeitos práticos, a não ser o efeito estranho de mandar um recado da então candidata –apoiada pelo presidente na época em exercício, Luiz Inácio Lula da Silva– aos meios de comunicação, o que tinha aspecto de um ato intimidatório.[4]

Mas o caso durou pouco. Para o bem da democracia, o trecho foi rapidamente retirado do programa de governo, embora, como veremos, o ex-presidente Lula tenha continuado, até quase o final de seu mandato, a insistir no tema em tom pouco amistoso.

Acima dos erros de parte à parte, no entanto, acima de golpismos de empresários do setor (como no caso da Venezuela) e dos arroubos de governantes que não resistem à tentação de externar sua irritação com os jornalistas, indo às vezes longe demais em seus discursos, há um horizonte comum. A relação entre imprensa e governo pode ser melhor. A estabilidade da instituição da imprensa pode ser maior e mais sólida. É possível

[4] Ver, do mesmo autor, na revista *Interesse Nacional*, "Direito à Informação e Interesse Nacional" (número 11, outubro-dezembro 2010).

sonhar mais alto. Mas, nesse contexto, a despeito da instabilidade prolongada e das rusgas mal resolvidas, algumas demarcações de método se fazem necessárias.

Regulamentar o mercado da radiodifusão é normal e saudável

Há entre nós, no Brasil e, de modo geral, na América do Sul, um equívoco bastante pernicioso, qual seja, o de acreditar que qualquer proposta para modernizar a lei na área da radiodifusão é uma esquisitice de esquerdista. Não é. A regulação desse setor é uma exigência estrutural da sociedade de mercado. Nessa matéria, ainda estamos atrasados em quase todo o continente.

De seu lado, as democracias mais estáveis já fizeram sua lição de casa. Os Estados Unidos cuidaram do assunto na década de 30 do século passado, com a criação da FCC (Comissão Federal das Comunicações), uma agência reguladora cuja atuação se define em torno de dois objetivos centrais: proteger, no plano econômico, a concorrência saudável entre as empresas e estimular, no plano cultural e político, a diversidade de vozes e de opiniões. Em suma, a FCC existe para inibir a formação de oligopólios e monopólios que inviabilizem a livre concorrência e a pluralidade do debate público.

No Brasil, não temos nada parecido. Houve, é bem verdade, uma única tentativa. Nos anos 90, Sérgio Motta, ministro das Comunicações no primeiro governo de FHC, criou uma comissão –suprapartidária– para redigir um projeto de lei. O documento procurava conter as práticas monopolistas e os malefícios da propriedade cruzada dos meios de comunicação. A propriedade cruzada, ao menos segundo a mentalidade antitruste, que inspirou a criação da FCC nos Estados Unidos, é aquela que se

verifica quando um só grupo econômico, numa mesma região, controla o maior canal de TV aberta, o maior jornal diário, a maior emissora de rádio e assim por diante, de tal forma que passa a dominar a pauta do debate público e, com a mesma força, passa também a abocanhar a maior fatia do mercado publicitário. Portanto, nada mais lógico que a existência de limites à propriedade cruzada – limites que variam no tempo, dependendo da natureza dos negócios e dos avanços tecnológicos. No Brasil, a idéia de Sérgio Motta morreu junto com ele, em 1998.

O fato é que, tanto no Brasil como em vários outros países do continente[5], este ainda é um *déficit* democrático, um ponto de atraso que espera clareza da sociedade e uma ação esclarecida do Poder Legislativo.

Nesse *déficit*, cresce o discurso dos inimigos da liberdade

Regular o mercado de radiodifusão não tem nada a ver com censura. Não obstante, há quem se aproveite desse *déficit*, que é real, com um discurso demagógico baseado no chavão de "democratização dos meios", com o puro interesse de subordinar a imprensa a interesses governistas. Aí, é preciso ter muita atenção. Essa postura pode não levar à censura, diretamente, mas pode criar um ambiente de intimidação, que cerceia a liberdade de crítica.

Muitas vezes, não é difícil constatar que a bandeira de uma regulação democrática para o setor de radiodifusão foi como que seqüestrada por um discurso assembleísta, que brada ameaças em lugar de esclarecer. Seus adeptos acalentam a ilusão de que um governo que assumir parte da condução editorial dos

[5] Não analisaremos, aqui, a recente reforma que a Argentina vem fazendo para o setor.

meios de comunicação fará um bem para a sociedade e poderá "compensar" a "desinformação" promovida pela "mídia privada". Esse caminho é a treva.

Leis e agências para regular o mercado existem normalmente nas democracias mais estáveis e não ferem a liberdade de expressão de ninguém. Outra coisa bem distinta é confiar à autoridade estatal a função de editar o jornalismo. O nome dessa outra coisa é autoritarismo. Mais ainda: autoritarismo infértil. Até hoje ninguém foi capaz de inventar um decreto, lei ordinária ou norma constitucional que seja capaz de fabricar "bom" jornalismo. Ao contrário, toda interferência estatal nessa esfera resultou em males muito piores do que aqueles que ela prometia remediar.

O aparelho de Estado é incompetente –nos dois sentidos da palavra– para "melhorar" o nível do jornalismo. Nenhum dos poderes do Estado serve para isso: o Judiciário não serve para isso (a censura judicial, aliás, não melhora nada nos jornais, só piora), o Executivo deve ficar longe e, quanto ao Legislativo, para lembrarmos aqui o princípio consagrado na célebre Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, de 1791, ele não deve legislar contra a liberdade de imprensa.

A despeito do que deveria ser óbvio, os autoritários –tanto os de esquerda como os de direita, que nisso são idênticos– acreditam que a discricionariedade do burocrata estatal pode "compensar" os abusos dos meios privados. Pensam que a verdade é uma média aritmética entre duas distorções. Para eles, a liberdade de imprensa não é um ponto de partida –incondicional e universal por definição, como direito humano que é– mas um prêmio que se dá ao jornalista de bom comportamento (bom comportamento na opinião deles, bem entendido). Não sabem que a liberdade ou é para todos, independentemente da opinião dos governantes, ou não é liberdade para ninguém.

Quem não entende o sentido da liberdade não tem credenciais para falar de regulação do mercado de rádio e TV. A tradição democrática ensina que isso não é papel do Estado. A célebre Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que, em 1791, impediu os congressistas de legislarem contra a liberdade de imprensa, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França, que defendeu, em 1789, a livre comunicação das ideias como um dos direitos “mais preciosos” do homem, não vieram para defender jornais equilibrados, desapaixonados, “imparciais” ou “oportunos”. Naqueles tempos, as publicações que campeavam na América eram abertamente militantes, partidárias, e não hesitavam em recorrer à calúnia sanguinária. Em Paris, os filósofos e seus jornaizinhos sem regularidade definida não levavam ao leitor noticiários isentos, mas peças de proselitismo para angariar adesões ao novo regime, que celebrava o individualismo, a propriedade privada e a guilhotina.

A conquista da liberdade de imprensa não veio para premiar jornalistas bem comportados, mas para garantir ao cidadão o direito de dizer o que bem entende, no tempo que quiser. A liberdade não foi o coroamento da ética jornalística, mas o seu pré-requisito: a ética de imprensa só se desenvolveu com a conquista da liberdade. Com o tempo, o jornalismo melhorou, ao menos um pouco, e a democracia se aperfeiçoou, estabelecendo formas de punir os excessos e os abusos da liberdade. Mas, atenção, o julgamento e a punição dos erros ocorrem depois que os erros são publicados; o direito fundamental que todos temos de publicar aquilo que pensamos não pode ser violado, não pode sofrer cerceamentos por antecipação.

O artigo 58 da Constituição Bolivariana da Venezuela, por exemplo, é contra essa conquista da humanidade –que veio com o liberalismo, é verdade, mas se firmou como direito de todas as pessoas, sejam elas de direita ou de esquerda, tanto faz. Não pode caber ao Estado– por nenhum dos seus três Poderes – dizer se a informação é ou não é “veraz” ou “imparcial”. Cabe a cada cidadão julgar isso por si mesmo.

Mas o regime na Venezuela, contrariamente a esses princípios, foi além. Em dezembro de 2004, a Asamblea Nacional de La República Bolivariana de Venezuela aprovou a “Ley de Responsabilidad social em Radio y Televisión”. No capítulo VII, que trata do “Procedimiento Administrativo Sancionatorio”, o artigo 28, inciso 4, alíneas “w”, “x” e “y”, exatamente essas (a lista de infrações possíveis segue incólume até a letra “z”, ou seja, o número de desvios da comunicação é exatamente o número de letras do alfabeto), a autoridade recebe o poder legal de punir aquele que “difunda mensajes que muestren la violência como uma solución fácil o apropiada a los problemas o conflictos humanos” (alínea “w”), “difunda mensajes que inciten al incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente” (“x”) ou “difunda mensajes que impidan u obstaculicen la acción de los órganos de seguridad ciudadana y del Poder Judicial que sea necesaria para garantizar ele derecho a la vida, la salud o la integridad personal” (“y”).[6]

Outra vez, há uma espécie de malícia legislativa no texto. O que vem a ser esse tipo de má conduta, aqui designada de “difundir a violência como solução fácil para os conflitos humanos” da alínea w? Será que o governo, para aplicar essa lei, puniria uma emissora que veiculasse uma tragédia de Shakespeare, como “Hamlet”? Violência não lhe falta. Ou por exibir a superprodução de Cecil B. De Mille, *Os Dez mandamentos*? Baseado no Velho Testamento, o filme não poupa imagens para mostrar a crueldade do Deus de Moisés, que sentencia à morte as crian-

[6] Tratei do tema em artigo para o site *Observatório da Imprensa*, “Os Esquilos de Caracas”, em 22 de junho de 2010. (http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=595JDB002).

ças do Egito. O que dizer então do *Encouraçado Potemkin*, de Eisenstein, com a clássica e sangrenta cena da escadaria, em que os cadáveres escorrem pelos degraus?

Passemos à letra "x". Será que um noticiário sobre uma greve geral não pode ser enquadrado nessa categoria, a de "incitar o descumprimento do ordenamento jurídico"? E quanto ao item da letra "y", que condena as "mensagens que impeçam ou obstaculizem a ação dos órgãos de segurança cidadã e do Poder Judiciário que seja necessário para garantir o direito à vida, à saúde e à integridade pessoal"? Alguém que mostrasse ao vivo a ação de uma tropa policial para retirar manifestantes de uma área rural ocupada por eles poderia ser enquadrado nessa conduta e merecer sanção? O que, exatamente, quer dizer "obstaculizar a ação dos órgãos" do Estado? Só a autoridade vai saber. Se só ela vai saber, o risco para o direito à informação é ostensivo.

Falta razão e serenidade ao debate brasileiro

O debate dos marcos regulatórios para a comunicação social no Brasil nunca se estabeleceu a contento. Em lugar de um diálogo produtivo, o que temos são duas "paredes humanas" que se encaram, com ares de impaciência. As duas frentes se desafiam como quem troca xingamentos antes de partir para a batalha propriamente dita. De um lado, apresenta-se o assembleísmo inflamado, cujos oradores invocam movimentos sociais e pregam a "democratização" dos meios de comunicação. Do outro, em nome dos interesses do mercado, os porta-vozes alertam: essa conversa de "democratização" é apenas um biombo para esconder a vontade do poder de cercear a liberdade de imprensa. Até o final de 2010, pelo menos, um terceiro elemento complicou ainda mais o tabuleiro.

Esse terceiro elemento era a Secom (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República), que tentou liderar a formulação de um projeto de lei que desse conta do recado. Com a posse de Dilma Rousseff na Presidência da República, em 2011, o protagonismo da Secom foi revogado. O quadro é outro. Mesmo assim, o arroubo que culminou no final de 2010, tendo a Secom na condição de abre-alas, merece atenção de nossa parte. O episódio pode ser infeliz, mas é rico em ensinamentos, isto é, em erros que não se devem repetir. Trataremos com mais detalhes do papel então assumido pela Secom no oitavo tópico ("Por que foi indevido protagonismo da Secom nessa matéria em 2010") mais adiante. Por agora, ocupemo-nos um pouco mais da exacerbação entre as duas "paredes" que se debatem tradicionalmente no Brasil quando o assunto é a regulamentação e a regulação da radiodifusão.

O que tínhamos até o final de 2010 era, portanto, um triângulo (as duas paredes humanas e mais a Secom) em que todos os lados e todos os vértices estavam errados. A parede dos que pregavam a "democratização" dos meios e o "controle social da mídia" talvez não tivesse se dado conta, mas abrigava, no interior de suas barricadas, agentes que queriam, sim, controlar a formação da opinião pública. O pessoal da outra falange também errava, pois, apesar de interesses oportunistas de alguns grupos empresariais, a regulação da radiodifusão e das telecomunicações é uma necessidade da democracia e do mercado – uma necessidade grave e que já está aí, esperando solução, há pelo menos quatro décadas.

A radiodifusão no Brasil funciona praticamente à margem da lei. A expressão soará um tanto forte, dramática, mas é disso mesmo que se trata. O Código Brasileiro de Telecomunicações (instituído pela Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, e, mais tarde, complementado e modificado pelo Decreto-lei nº

236, de 28 de fevereiro de 1967), não dá conta da complexidade tecnológica, social e econômica desse campo. Ele não lida suficientemente, sequer, com o advento das redes de emissoras. É um diploma legal anacrônico, defasado. Não obstante, é o que está em vigor. Desse modo, boa parte das práticas em curso nesse mercado não foram banhadas por normas legais. São práticas além da lei, por assim dizer.

A Constituição Federal, de 1988, julgou por bem tocar no assunto. O capítulo V, da Comunicação Social, nos artigos 220 e seguintes, estabelece os parâmetros fundamentais para a radiodifusão, prevendo lei complementar que os regulasse. Desde então, nada feito. Essa legislação não chegou. Os vazios abertos a partir disso são inúmeros. Por exemplo: O parágrafo quinto do artigo 220 afirma que "os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio", mas não fornece a métrica para que o cidadão saiba o que constitui monopólio ou oligopólio nesse mercado. Isso teria de vir de uma legislação infraconstitucional, e não veio. Se uma rede de TV domina 60% do bolo publicitário numa determinada região, isso é monopólio? Onde estão as balizas? Também por essas razões, quais sejam as razões constitucionais, o Brasil precisa de uma legislação a respeito.

A natureza da radiodifusão – e por que ela deve ser protegida contra igrejas e partidos[7]

Um bom ponto de partida para entendermos a natureza da radiodifusão na democracia é termos em conta que ela constitui serviço público – e que, nesse sentido, deve estar protegida contra os interesses religiosos e os interesses partidários. Esse ponto, tão simples e tão profundo, está longe de ser compreendido e regulado no Brasil.

[7] O texto deste tópico e do seguinte foi retirado, com algumas alterações, do artigo "Partido, igreja e televisão", publicado no *Observatório da Imprensa*, em 18/08/2009 (http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=551JDB018, acessado em 02 de março de 2011).

Dizer que a radiodifusão é serviço público (como define a Constituição Federal) significa dizer que ela é um serviço que deve ser prestado pelo Estado – ou por particulares, desde que mediante concessão pública. A Constituição estabelece, em seu artigo 221, que a radiodifusão deve dar preferência a finalidades "educativas, artísticas, culturais e informativas", pois ela cumpre uma função de interesse comum e, nos conteúdos que veicula, não é desejável que as predileções de uns –predileções religiosas ou partidárias, por exemplo– difamem ou prejudiquem as preferências dos demais.

É por isso que, sobre a radiodifusão, como todos sabemos, pesam regulamentações que simplesmente não existem para os veículos impressos – que não operam a partir de concessões públicas. Isso significa que, de acordo com os princípios democráticos, que foram acolhidos pela Constituição, a radiodifusão é regida por regras que preservam o interesse geral, pois, vale repetir, é serviço público.

Os partidos políticos pertencem a outra esfera e devem assim permanecer. Porém, as relações entre políticos e o comando das empresas de radiodifusão no Brasil são intensas, freqüentes, profundas, muito mais do que promíscuas. E, se quiséssemos seguir os termos da Constituição, elas deveriam ser apenas inexistentes. A Constituição, em seu artigo 54, procura impedir que senadores e deputados mantenham contratos com empresas concessionárias de serviço público (e as emissoras são exatamente isso, concessionárias de serviço público). Essa medida está lá pelo mesmo motivo que, na legislação eleitoral, existe a proibição de que candidatos a postos eletivos mantenham programas de rádio

e televisão durante o período eleitoral: o objetivo é evitar que a radiodifusão deixe de ser um serviço público (serviço para todos) e se converta em serviço particular (para benefício de poucos), a serviço da promoção de interesses particulares. Esse tipo de legislação busca diminuir o risco de que as emissoras sejam instrumentalizadas por alguns candidatos em prejuízo de outros. E de que adianta? Para que serve o artigo 54 da Constituição? Ele tem pouca serventia, além desta, que aqui se verifica: a de nos lembrar que as coisas não deveriam ser como têm sido. Qualquer um é capaz de apontar dezenas de deputados e senadores que são, mais do que próximos, acionistas, donos ou dirigentes velados de emissoras. Em várias regiões brasileiras, há clãs que se mantêm no poder graças ao uso abertamente partidário da radiodifusão. E pouco se pode fazer quanto a isso. Discrepâncias assim só poderiam ser enfrentadas no bojo de uma discussão nacional para o estabelecimento de marcos regulatórios para o setor.

Ora, para a própria saúde da democracia, é fundamental que a radiodifusão, como serviço público, e partidos políticos –que constituem feixes de interesses privados, mesmo quando se pretendem universais– operem segundo regras próprias, independentes uma da outra.

A radiodifusão articula e dá vida ao espaço público, espaço comum a todos, onde as disputas pelo poder têm lugar. Já os partidos são partes interessadas no poder e, portanto, não podem gerenciar as emissoras que prestam serviço público. Isso é –ou deveria ser– tão simples como é simples entender que o técnico de um time de futebol não pode dar ordens para o juiz e para os bandeirinhas. Isso é –ou deveria ser– tão óbvio como seria óbvio entender que a concessionária de uma rodovia federal não pode impedir a passagem dos automóveis cuja cor a desagrade. A concessionária de uma estrada mantém a estrada em bom estado, de

modo a melhor atender os viajantes – ela não é dona da estrada. Do mesmo modo, a concessionária de uma freqüência de ondas eletromagnéticas não é dona da freqüência; ela apenas a explora para melhor atender aos cidadãos.

De uns tempos para cá, um novo fenômeno veio agravar a promiscuidade entre interesses partidários e radiodifusão: o ingresso de igrejas e organizações religiosas na esfera de decisão de redes nacionais de televisão e de rádio. Esse novo fenômeno alcançou um tal nível, que, hoje, é possível afirmar que a religião vem conduzindo, em alguns casos, os negócios da radiodifusão. Há emissoras –ou redes de emissoras– católicas e evangélicas, de vários matizes. Outra vez, isso contraria os fundamentos do Estado laico e da vida democrática – mas é o que vem se dando, com freqüência cada vez maior. Outra vez, citemos a Constituição, agora em seu artigo 19: "É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público". Se o Estado não pode, em nenhum aspecto e sob nenhuma justificativa, deixar-se conduzir por interesses religiosos –exatamente para que todas as modalidades de fé recebam tratamento igual e tenham igualmente assegurados os seus direitos–, será que a radiodifusão, definida pela Constituição como serviço público, poderia ser conduzida por esses mesmos interesses? A resposta é não, evidentemente. E, no entanto, assim é que tem sido. Não que os diversos cultos não possam ter canais de expressão nas emissoras brasileiras. Claro que podem. O que eles não podem é governar a radiodifusão – os critérios de prestação desse serviço público que é a radiodifusão hão de ser públicos e laicos, ou o serviço não será

mais público. Enfim, o impasse nos remete para a necessidade de marcos legais claros.

Outra vez, alguém vai dizer que a lei não passa de declaração inócua de boas intenções. Dirá que, na prática, a promiscuidade entre igreja e Estado no Brasil é intensa, é histórica etc., etc., etc. É verdade, mas, de novo, não importa. Não aqui. O objetivo deste texto não é denunciar que as leis são ineficazes. O meu propósito, repito, é identificar as razões de fundo da democracia nessa matéria. Importa visualizar, ainda que de longe, os motivos pelos quais a cultura democrática faz mais sentido quando sabe manter em seus domínios próprios a radiodifusão, a religião e a política.

No ideal democrático, se um cidadão gosta de ser dono de uma cadeia de TV, ele será concessionário de serviço público, mas, caso ele faça essa opção, não poderá ser ao mesmo tempo, digamos, um senador. (Tudo isso, claro, segundo o espírito da lei, segundo aquele ideal antigo, que anda meio empoeirado, mas que vive lá, mesmo que esquecido.) De outro lado, se um sujeito se sente chamado por Deus e se consagra à vida religiosa, ele não está autorizado a, nessa condição, postular o poder para subordinar o Estado aos ditames de sua fé. O Estado, afinal, é de todos, inclusive daqueles que não comungam dessa fé. Se o Estado é de todos, também são de todos os órgãos públicos, as estatais, as universidades públicas e... os serviços públicos – serviços públicos como a radiodifusão.

O tema da promiscuidade entre igrejas e radiodifusão merece um pequeno aprofundamento. Passemos a próximo tópico.

As telerreligiões e seus desdobramentos políticos

O proselitismo religioso pela TV se popularizou nos Estados Unidos e só depois aportou no Brasil. Aqui, fez escola não apenas entre evangélicos. Também o catolicismo se arrisca em

redes próprias de emissoras. O uso de câmeras, microfones, estúdios, holofotes e antenas para pregar a suposta palavra do Senhor, segundo receitas variadas é, hoje, um denominador comum entre seitas, agremiações confessionais e igrejas nacionais ou mesmo globalizadas. Nem de longe, essa vertente é uma exclusividade da Rede Record, reconhecidamente identificada com a Igreja Universal do Reino de Deus, IURD. Até mesmo no "campo público" –o das emissoras não comerciais– o fenômeno se verifica. Várias emissoras públicas e mesmo estatais reservam horários em suas grades para a transmissão de missas católicas e apenas raramente, ou quase nunca, enxergam cerimônias de outros credos.

Também nas televisões públicas, portanto, é possível localizar a opção preferencial por uma forma de culto, o que equivale à segregação dos demais. A Record apenas chamou atenção, hoje, porque atingiu dimensões continentais. O que incomoda, nela, não é a promiscuidade entre fé e radiodifusão: o que nela incomoda é a escala, a proporção, a magnitude. Não fosse isso, pouca gente iria perder seu tempo falando disso.

O problema, entretanto, não é de escala, mas de conceito. Religiões e emissoras deveriam ser negócios muito mais separados do que de fato são. Se quiséssemos seguir à risca o ideal democrático e o que estabelece a Constituição, até poderíamos considerar admissível que igrejas comprassem faixas de horários em algumas programações, mas jamais toleraríamos como um dado natural que igrejas, de forma velada ou aberta, fossem simplesmente as proprietárias de grandes redes. Não toleraríamos porque, quando isso acontece, o caráter de serviço público da radiodifusão sai muito, mas muito arranhado. Ou mesmo mutilado.

No caso da Record e de seus vínculos com a IURD, há um terceiro elemento que deveria ser considerado: o Partido Republicano Brasileiro (PRB). Seu principal expoente no Con-

gresso Nacional é o senador Marcelo Crivella, do Rio de Janeiro, também bispo (licenciado) da Universal. O partido soma apenas cinco parlamentares em Brasília (dois senadores e três deputados federais), cujos nomes costumam figurar nas listas da chamada "bancada evangélica", que não para de crescer. O PRB se posiciona bem. Seu presidente de honra era ninguém menos que José Alencar (que morreu em 29 de março de 2011), ex-vice-presidente da República. Mangabeira Unger, um de seus filiados, foi titular de uma pasta no ministério do governo Lula.

Quais as reais relações entre a IURD e o PRB? Por enquanto, essa pergunta fica no ar.

O setor das emissoras públicas

Outro ponto crítico, bastante crítico, é a situação das emissoras ditas públicas, ou estatais. Também elas carecem de uma regulamentação moderna.

Sob que regime elas deveriam funcionar? Elas podem veicular anúncios publicitários, concorrendo, assim, com emissoras comerciais? Podem veicular anúncios e ao mesmo tempo receber dotações orçamentárias do Poder Executivo? Nada disso é claro, nada está resolvido. A propósito, nem mesmo a definição do que é uma emissora pública existe na nossa legislação. Há, quando muito, visões discrepantes em corpos normativos distintos. A Constituição fala na "complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal" (art. 223), mas ninguém consegue explicar direito, com base na lei, o que diferencia sistema público do estatal. De novo, é preciso lei complementar que resolva a dúvida.

As transformações tecnológicas próprias da era digital também exigem a definição de marcos legais atualizados. Como disciplinar as atividades que podem se sobrepor entre telefonia e radiodifusão, por exemplo? Qual o território de ação de cada um desses setores? O que fazer diante de um cenário que já revela a potencial superação das tecnologias da radiodifusão em proveito de outras que não padeçam das mesmas limitações de espectro? De que modo deve o Estado agir para regular esse novo horizonte?

Os pontos acima poderiam facilmente se desdobrados em mais. As razões para que a agenda da regulação seja efetivamente adotada são numerosas e consistentes. E, o que é fundamental, nenhuma delas precisa ser contaminada pelos propósitos de alguns que querem controlar o debate público. Em nada, a regulamentação e a regulação democrática desse setor, se de fato trabalhadas em bases democráticas, ameaçam a liberdade de expressão. Tanto isso é verdade que, em todas as democracias que nos servem de referência, esse setor funciona sob regulação, e nem por isso a liberdade de imprensa ou o direito à informação, nelas, encontram-se sitiados. Ao contrário: a regulação protege as garantias fundamentais. Basta ver o caso americano.

As pessoas se perguntam por que, por exemplo, nos Estados Unidos, se firmaram três redes nacionais de televisão aberta (NBC, CBS e ABC). A resposta é muito simples: elas são três porque a lei, por meio da FCC, assim determinou. Na visão do regulador americano, se elas fossem apenas duas, ou mesmo uma, a concorrência não iria existir. Desse modo, nos EUA, o mercado realizou um projeto público. Hoje, naturalmente, a FCC promove, em seu interior, as adaptações que os tempos requerem, conforme as mudanças de padrão tecnológico. Nem por isso, existem ameaças à liberdade de informação nos EUA.

Nem por isso, a mesma agenda não deveria representar ameaças no Brasil.

Mas acontece que, conforme o ângulo que adotemos para ver a questão, há ameaças por ali. Elas não são ameaças que inviabilizam a agenda. Aliás, a existência dessas ameaças deveria fazer com que os diversos agentes jogassem ainda mais peso no debate. Por isso mesmo, é preciso entendê-las um pouco mais de perto.

Por que foi indevido protagonismo da Secom nessa matéria em 2010

Agora podemos retornar ao papel que coube à Secom em 2010. Como já foi dito, não era ela, a Secom, o órgão de governo que deveria liderar as discussões sobre a matéria. Aqui, veremos, em mais detalhes, por quê.

A Secom, a Secretaria de Comunicação Social, um ministério que tem sede no Palácio do Planalto, sendo parte integrante da Presidência da República, não é indicada para arbitrar o debate público sobre a regulamentação e a regulação da radiodifusão no Brasil. Ela é um lugar que inspira, em muitos interlocutores de boa vontade, alguma cautela. As condições da Secom para ser a mediadora e fiadora desse percurso não são assim tão incontestáveis.

1. De início, não faz parte das atribuições legais da Secom atuar na condução das atividades de radiodifusão. Não lhe cabe nem mesmo o dever de formular projetos de lei para o setor. A regulação, em poucas palavras, não figura no escopo da Secom. Então, por que motivo ela se viu encarregada de liderar esse processo dentro do Governo? Por que ela invadiu as competências do Ministério das Comunicações? Como sabemos, na administração pública, a autoridade deve ater-se àquilo que é seu dever – a autoridade pública não pode fazer o que lhe parece interessante, mas só pode fazer aquilo que a lei autoriza expressamente. Não que alguém da Secom tenha faltado com o seu dever, de modo algum. Não que alguém ali agiu ao arrepio do ordenamento jurídico. Apenas causa desconforto, e é razoável que cause, o notável empenho desse órgão que, para além de suas competências originais, quer propor marcos regulatórios para o setor.

2. A Secom é, ela mesma, parte interessada, ou mais que interessada, parte dirigente, de uma grande empresa de radiodifusão, a EBC (Empresa Brasil de Comunicação), que põe no ar a TV Brasil e diversas outras emissoras de rádio e TV, às vezes em rede, outras vezes não. Criada pela lei 11.652, de 7 de abril de 2008, a EBC tem seu órgão superior de gestão no Conselho de Administração, cujo presidente é diretamente indicado pela Secom, ministério ao qual a empresa está vinculada funcionalmente. Portanto, a Secom mantém, dentro de seu âmbito, funções próprias de controle de uma empresa (estatal) de radiodifusão. Sendo parte interessada, deveria distanciar-se da regulação.

3. A Secom controla diretamente a verba publicitária do governo federal, o que faz dela, sozinha, um dos maiores anunciantes do mercado brasileiro. A carteira publicitária da Secom vai para os veículos comerciais, privados, o que gera outro potencial conflito de interesses. Como ela pode assegurar ao público que terá isenção na implantação do projeto que pretende elaborar se de sua vontade depende os destinos de centenas de milhões de reais para essa ou aquela emissora? A administração dessa verba não poderia ser visto como um fator de pressão sobre as emissoras?

4. O quarto ponto de desconforto vem da principal atribuição da Secom. Ela cuida, por dever, da imagem do presidente da República. Cabe à Secom as funções de assessoria da imprensa da presidência, bem como as funções de porta-voz. Ela representa a voz do presidente. Tendo em vista as exacerbações que marcaram as declarações do ex-presidente Lula contra a imprensa, durante a recente campanha eleitoral de 2010, não teria essa entrada da Secom no tema da regulação um caráter de intimidação? Outra vez, a dúvida procede. Registremos que, entre outras manifestações bem pouco amistosas, o ex-presidente da República, em pessoa, no dia 20 de setembro de 2010, no Tocantins, chegou a impor condicionantes à liberdade de imprensa. Depois de afirmar que a liberdade é "sagrada", ele emendou: "A liberdade de imprensa não significa que você possa inventar coisas o dia inteiro. (...) Significa que você tem a liberdade de informar corretamente a opinião pública, para fazer críticas políticas, e não o que a gente assiste de vez em quando." Qual o sentido dessa fala? Será que ela nos quer sugerir que apenas teriam direito à liberdade aqueles que informam "corretamente a opinião pública" –"corretamente", aqui, *segundo o juízo do chefe de Estado*? Se for isso, estaríamos diante de uma visão restritiva da liberdade. Bem sabemos que Lula é um democrata e que não faz parte de sua biografia desferir atentados contra jornalistas. Ocorre que, com declarações infelizes como essa, ele acabou gerando desconfiança entre os jornalistas. Depois, com a investida da Secom, essas desconfianças ganharam novas colorações– nem sempre boas.

5. No dia nove de novembro de 2010, o então ministro da Secom, Franklin Martins, na defesa da necessidade da discussão sobre os marcos regulatórios, fez uma afirmação que, pelo emprego da palavra "enfrentamento", inspirou ainda mais preocupação em vários observadores. Conclamando à pacificação e ao diálogo, ele disse uma frase que tinha uma ponta de intimidação: "Vamos nos desarmar, não da defesa dos interesses de cada grupo, é evidente, de cada setor, que continuarão a defender. Mas vamos nos desarmar entendendo, isso é muito concreto: nenhum setor, nenhum grupo tem o poder de interditar a discussão. A discussão está na mesa, está na agenda, ela terá de ser feita. Ela pode ser feita em clima de entendimento *ou num clima de enfrentamento*. Eu acho que é muito melhor fazer num clima de entendimento." Com essas palavras, Martins *não descartou* o "enfrentamento" e agravou a tensão. Com polidez, com diplomacia, ou sem nada disso, estaria ele chamando as empresas do setor para a disputa aberta?

Por tudo isso, enfim, foi sábia, da parte da nova presidente da República, a decisão de afastar a Secom dessa agenda.

Os Conselhos Estaduais de Comunicação: eles têm razão de existir?

Ainda no final de 2010, um novo personagem entrou em cena. Ou melhor, vários personagens: os Conselhos Estaduais de Comunicação. Eles constituem mais um capítulo na sucessão de atos pelos quais o poder fustiga os veículos de imprensa.[8]

[8] O autor desenvolveu esse tópico em textos anteriores, entre eles "O que ajuda, o que atrapalha", publicado no site *Observatório da Imprensa*, em 16 de novembro de 2010.

É bom termos em mente o ambiente polarizado em que esses conselhos começaram a pipocar. No dia 18 de setembro, um sábado, num comício em Campinas, Lula disse o seguinte: "Tem dias em que alguns setores da imprensa são uma vergonha. Os donos de jornais deviam ter vergonha. Nós vamos derrotar alguns jornais e revistas que se comportam como partidos políticos. Nós não precisamos de formadores de opinião. Nós somos a opinião pública."

Estávamos às vésperas do primeiro turno e o clima não era dos mais amistosos. Durante o segundo turno, o clima seguiu tenso. Se o então presidente proclamava querer derrotar "alguns jornais e revistas", é natural que se pergunte: o projeto para regular o setor é parte da estratégia belicosa do Planalto? Ou mira o bem do País? Levemos em conta que a pregação presidencial não ficou apenas em palavras. Logo após a sucessão de discursos inflamados, começaram a aparecer em estados diferentes os Conselhos Estaduais de Comunicação. Estimulados, ainda que veladamente, pelo governo federal, eles complicaram ainda mais o cenário – e em nada ajudaram a melhorar a nossa radiodifusão.

Os conselhos estaduais, que constam há décadas das reivindicações das entidades de jornalistas e de movimentos sociais que atuam no setor da comunicação social, estão longe de ser um advento corriqueiro. O primeiro a aparecer foi o do Ceará (criado pela Assembléia Legislativa daquele estado, por meio do Projeto de Indicação 72.10), cujas características devem ser aqui destacadas. Em primeiro lugar, o conselho nasce como órgão integrante da Casa Civil, ou seja, é parte do Poder Executivo. Em síntese, embora conte com conselheiros que, em tese, representam a sociedade civil, estará abrigado no Governo – o que contraria o princípio democrático segundo o qual não é indicado que o Poder Executivo interfira em debates que tenham por tema a imprensa.

Além disso, as atribuições do conselho cearense incluem avaliações subjetivas do comportamento da imprensa, o que, potencialmente, pode conter, sim, alguma ameaça. Vejamos o artigo segundo do ato que cria o conselho cearense:

> Art. 2º. Compete ao Conselho Estadual de Comunicação Social definir a política de comunicação do Estado do Ceará; realizar estudos, pareceres, recomendações, *acompanhando o desempenho e a atuação dos meios de comunicação locais*, particularmente aqueles de caráter público e estatal; e empreender outras ações, conforme solicitações que lhe forem encaminhadas por qualquer órgão dos três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou por qualquer entidade da sociedade, sempre visando à efetivação do direito à comunicação, garantindo a liberdade de manifestação de pensamento, criação, expressão e de livre circulação da informação.[9]

Cabe a pergunta: Será que é competência do Poder Executivo "acompanhar o desempenho e a atuação dos meios de comunicação", assim, em aberto?

Há mais:

O conselho terá a função de "monitorar, receber denúncias e encaminhar parecer aos órgãos competentes sobre abusos e violações de direitos humanos nos veículos de comunicação no estado do Ceará". (Art. 3, inciso VIII). O que significa, nesse caso, "monitorar"? Teremos uma vigilância permanente, instalada no Executivo, da imprensa local? A que isso pode levar? A que tipo de cultura política?

O inciso XXI do mesmo artigo deixa mais claro esse caráter de vigilância permanente. Ele dispõe que o conselho deverá:

> Exercer permanente vigilância quanto ao cumprimento da legislação e das normas que regulamentam a radiodifusão e as telecomunicações e sempre que necessário pedir esclareci-

[9] O grifo é nosso.

> mentos às Delegacias Regionais do Ministério das Comunicações (Minicom) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) sobre a situação das emissoras locais e os processos de outorga, renovação de concessão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, ao mesmo tempo formalizar denúncia junto a esses órgãos quando alguma emissora de rádio e/ou televisão desrespeitar a legislação pertinente.

Mais perguntas: é competência dos estados a outorga e a concessão de canais de rádio e TV? Ou o estado, nesse caso, vai hospedar um organismo de pressão sobre as emissoras? Isso é legítimo?

O inciso XI do mesmo artigo 3 traz, ainda, uma incumbência que transforma o conselho num órgão de militância pela radiodifusão comunitária. Segundo esse inciso, o conselho terá a função de:

> Fomentar, por todas as suas instâncias e meios, a democratização da comunicação e da informação, estimulando a comunicação comunitária como instrumento potencializador e diversificador da comunicação social no Estado.

Aqui notamos com mais nitidez que se estabelece um sinal de igualdade entre "comunicação comunitária" e "democratização da comunicação e da informação", o que constitui um prisma ideológico, de difícil sustentação na lógica da administração pública e do Estado laico e apartidário. Quando a lei insinua que uma forma de comunicação é mais "democrática" do que outra, estamos ingressando num terreno de subjetivismos traiçoeiros.

Foi por essas e outras razões que um observador independente e de grande sabedoria, como o jornalista Alberto Dines, não deixou dúvidas sobre a caracterização que faz sobre o pipocar desses conselhos regionais (ao conselho do Ceará, seguiram-se vários outros, com pequenas diferenças de constituição). Escreveu o editor e fundador do *Observatório da Imprensa*, em seu artigo de 26 de outubro de 2010 ("Conselhos Estaduais não são para valer"):

> Inoportuna, extemporânea, irresponsável, contrária aos interesses que pretende defender, ilegal, ilegítima. E alopradа. Por mais necessária que seja a abertura do debate sobre a regulação dos meios de comunicação, a decisão da Assembléia Legislativa do Ceará –na terça-feira (19/10)– de criar um conselho estadual vinculado ao Executivo para acompanhar o desempenho da mídia é um delírio. O debate é imperioso, impreterível, mas acionado desta maneira tacanha e truculenta vai transformar-se em retrocesso. Interessa apenas aos intransigentes das duas facções e não àqueles empenhados em criar condições para a efetiva modernização do nosso sistema midiático e sua convergência com o interesse público. Na reta final de uma das eleições mais acirradas e violentas desde a redemocratização, na qual governo e empresas de mídia substituíram-se aos candidatos e brutalizaram-se ostensivamente, rebaixando o país ao nível da Venezuela, a iniciativa cearense logo engrossada por outros três estados (Bahia, Alagoas e Piauí) tem toda a aparência de grosseira provocação.
>
> Não é para valer, esta é a sua perversidade.

Como não é difícil notar, o tempo anda tumultuado demais para que se consiga a serenidade necessária para a discussão com qualidade de um tópico tão essencial para a ordem democrática. Militar pela serenidade, agora, é uma boa trilha.

Ninguém que se paute pela boa vontade na democracia irá se opor à necessidade de que definamos, rapidamente, os marcos regulatórios da radiodifusão e de suas implicações nas tecnologias da era digital. Mais ainda: ninguém que aprecie a liberdade será contrário à mais ampla e disseminada discussão, na sociedade, da qualidade da imprensa. É preciso debatê-la, acompanhá-la e até mesmo monitorá-la, fiscalizá-la, vigiá-la. Mas, atenção, *no âmbito da sociedade, não sob o manto do poder*

do Estado – muito menos no Poder Executivo. Por isso, o período em que a Secom tentou liderar a formulação dessa proposta no cenário nacional não foi exatamente favorável e convidativo. O tema é urgente, sem dúvida, mas as condições prévias para o bom diálogo não estavam dadas em 2010 – e ainda faltam em 2011. É preciso cuidar delas, com presteza e decisão.

Se cuidarmos bem do diálogo e da segurança dos interlocutores quanto às suas justas expectativas, há uma boa possibilidade de que as conversas sejam mais produtivas, mais profícuas e menos traumáticas.

Capítulo III

O mercado como obstáculo à liberdade de expressão: a concentração da imprensa escrita no Chile na era democrática

Javier Couso S.

Meios de comunicação e democracia: o paradoxo chileno

Como se sabe, a existência de um sistema de meios de comunicação pluralista e capaz de questionar a autoridade pública e os grandes interesses privados representa um acervo crucial de uma democracia 'em forma'.[1] Isto é particularmente relevante no contexto de sociedades contemporâneas de massas, em que os meios de comunicação constituem uma das formas privilegiadas em que se materializa a chamada 'esfera pública', isto é, o

[1] Ver Alex S. Jones, *Losing the News. The Future of the News That Feeds Democracy* (Oxford University Press, 2009).

âmbito em que se submete a escrutínio a ação do poder estatal e privado, e onde, em geral, os cidadãos deliberam sobre assuntos coletivos.[2] Talvez por este último motivo é que –junto à presença de um poder judiciário independente– a existência de uma imprensa livre e pluralista representa um dos indicadores-chave da 'saúde' de um regime democrático, a ponto de, quando os meios de comunicação se encontram em risco, pode-se prognosticar que no médio prazo será o próprio regime democrático que se encontrará em perigo.

O trabalho que o leitor tem em suas mãos analisa a situação da liberdade de expressão no Chile, um país geralmente considerado como um modelo de transição democrática e progresso econômico e social dentro do contexto latino-americano.[3] O caso chileno se reveste de especial interesse, pois, apesar de ser considerado como um caso bem-sucedido no que se refere à liberdade de expressão[4] –em uma análise mais minuciosa–, deixa muito a desejar quanto a liberdade de expressão. Como se explica este aparente paradoxo? Neste estudo, argumentamos que existem duas explicações, dependendo das 'lentes' com que se observa a situação chilena neste âmbito. Assim, para os que aderem a uma aproximação '*libertária*' do assunto, isto é, para os quais somente o Estado representa uma ameaça para a existência de uma imprensa livre e pluralista, o Chile é um país em que a liberdade de expressão é plena e, portanto, onde seus meios de

[2] Ver Jurgen Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (MIT Press, 1989).

[3] Ver Alan Angell, *Democracy after Pinochet: Politics, Parties and Elections in Chile* (Institute for the Study of the Americas, University of London, 2007) e George Philip, *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis* (Polity Press, 2003).

[4] Ver o Relatório 2009 sobre o Chile de *'Human Rights Watch'* e o relatório 2010 de *'Freedom House'* (onde se classifica o Chile como um país 'livre', comparando-o favoravelmente com países como Brasil, Argentina ou Colômbia, que são considerados apenas 'parcialmente livres' por esta organização).

comunicação funcionam bem. Por outro lado, para os que adotam uma abordagem '*liberal-igualitária*', não só o Estado pode ameaçar o desenvolvimento de uma imprensa livre e pluralista, como também o mercado, o qual, por meio de mecanismos menos visíveis –mas não por isso menos efetivos– na prática, pode 'silenciar' as vozes de vastos segmentos de cidadãos.

Como veremos mais adiante, este é precisamente o problema que o Chile enfrenta em relação a seus meios de comunicação: um mercado excessivamente concentrado em um punhado de atores, particularmente no âmbito da imprensa diária escrita, que tem além disso um viés ideológico muito marcado e que se liga excessivamente a grupos empresariais muito identificados com o governo atual. Neste contexto, o jornalismo crítico –incluindo o investigativo– tem pouco desenvolvimento nos meios de comunicação hegemônicos, o que deixa fora do debate democrático importantes assuntos que só chegam aos ouvidos da opinião pública quando 'explodem' em fatos violentos que, em geral, terminam estigmatizando os grupos –em sua maioria, desfavorecidos– que por anos experimentaram um silenciamento de suas demandas e preocupações.

Perspectivas 'libertárias' e 'igualitárias' no diagnóstico da imprensa chilena

Dentro do contexto latino-americano, a situação dos meios de comunicação no Chile é peculiar, já que, após um paulatino aperfeiçoamento da regulação dos meios de comunicação,[5]

[5] Como veremos neste relatório, após uma sucessiva e persistente série de sentenças do sistema Interamericano de Direitos Humanos, em que se condenou o Estado do Chile por atentados contra a liberdade de expressão, eventualmente este reformou substancialmente a legislação que regula a liberdade de expressão, ao mesmo tempo em que introduziu tam-

que foi eliminando as restrições que o Estado impunha à plena liberdade de expressão, inclusive nos anos imediatamente posteriores ao período autoritário,[6] *atualmente é o mercado que supõe um maior risco na existência de um vigoroso debate democrático e um escrutínio do poder estatal e privado*. De fato, e como veremos mais adiante, o Chile contemporâneo representa um exemplo muito claro do que o jurista norte-americano Owen Fiss[7] denominou de '*a ironia da liberdade de expressão*', que descreve nos seguintes termos:

> Os debates do passado assumiam como premissa que o Estado era o inimigo natural da liberdade. Era o Estado que estava tratando de silenciar o indivíduo, e era ao Estado que se devia impor limites. Há uma grande dose de sabedoria nesta concepção, mas trata-se de uma meia verdade. Certamente, o Estado pode ser opressor, mas também pode constituir uma fonte de liberdade. (...) A presunção tradicional contra o Estado induz a erro, e (o) Estado pode se converter em um amigo da liberdade em lugar de seu inimigo.[8]

bém uma lei de acesso à informação. Estas reformas legais (e, no último caso, constitucional também) reduziram substancialmente os casos de ataques à liberdade de expressão pelas entidades estatais no país. Para uma análise exaustiva da evolução nesse tema, ver *Libertad de Expresión en Chile*, Felipe González Morales, ed. 2006.

[6] Um exemplo do progresso vivido pelo Chile em matéria de ataques à liberdade de expressão perpetrados por órgãos do Estado pode ser obtido contrastando os relatórios sobre o tema elaborados pela Human Rights Watch (HRW) no início e depois em fins da década de 2000. De fato, no Relatório correspondente ao ano 2001, a HRW sintetizava a situação da liberdade de expressão no Chile da seguinte maneira: "O Chile está a reboque do continente em matéria de liberdade de expressão *( ) é urgente a reforma de leis antiquadas (já que) a marca do Chile em matéria de liberdade de expressão melhorou pouco desde o fim do regime militar*". Ver site da HRW:http://www.hrw.org/en/news/2001/03/14/chile-trails-continent-free-expression-issues. Em 2009, ao contrário, HRW afirmava que: *O Chile eliminou muitas das normas legais herdadas da ditadura militar que constrangiam a imprensa (adicionalmente) em agosto de 2008 a Presidente Michelle Bachelet promulgou uma lei que cria um Conselho pela transparência independente (que) entrará em vigor em abril de 2009*". Ver site da HRW: http://www.hrw.org/en/node/79211.

[7] Owen Fiss, acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade de Yale, é considerado um dos mais destacados constitucionalistas dos Estados Unidos, particularmente no âmbito da liberdade de expressão.

[8] Ver Owen Fiss, *La ironía de la libertad de expresión* (Gedisa, 1999), página 12.

Obviamente, o contexto em que Fiss desenvolve seu argumento é o de uma democracia (Estados Unidos) em que o direito à liberdade de expressão se encontra muito bem protegido contra eventuais ataques pelos poderes públicos e, por isso, seu argumento trata de defender um papel ativo do Estado para que vozes 'silenciadas' pelas forças do mercado possam se fazer ouvir. Papel esse que se traduz no apoio de subsídios diretos para os meios de comunicação que transmitem os interesses e aspirações de grupos sistematicamente desfavorecidos e em considerar apropriadas regulações à propaganda eleitoral que a tornem mais equitativa.

Porém, o critério defendido por Fiss contrasta frontalmente com o defendido por organizações como a influente '*Freedom House*', cujo relatório anual sobre liberdade de imprensa se baseia em parâmetros muito diferentes. De fato, na descrição da metodologia utilizada para classificar os mais de duzentos países analisados como 'livres', 'parcialmente livres' ou 'não livres', a '*Freedom House*' afirma que:

> *O presente estudo se baseia em u*m critério universal. Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferências e de buscar, receber e dar informação e ideias por qualquer meio, sem importar as fronteiras.[9]

O interessante desta descrição do critério básico utilizado por esta organização para classificar todos os países do mundo em relação ao estado de sua imprensa é que, apesar da alegação da suposta 'universalidade' do critério utilizado, o contraste entre este último e o utilizado por Fiss revela que, longe de ser

[9] A descrição do critério metodológico a partir do qual se constitui o índice de liberdade de imprensa de 'Freedom House', aqui transcrito, encontra-se no site da organização: http://www.freedomhouse.org/uploads/pfs/371.pdf.

universal, o critério é bastante específico, já que se ajusta muito claramente ao que Isahia Berlin denominava '*liberdade negativa*',[10] isto é, uma forma de conceber a liberdade que argumenta que os indivíduos devem ser 'deixados em paz' pelo Estado, sem que este interfira em sua autonomia, na medida em que isso não interfira nos direitos dos demais. Essa concepção 'negativa' da liberdade foi objeto em décadas recentes de críticas devastadoras feitas por autores como John Rawls,[11] Amartya Sen[12] e Ronald Dworkin,[13] os quais –também a partir de posições liberais– articularam uma concepção "positiva" da liberdade, que inclui a possibilidade do o Estado intervir decisivamente no mercado, de forma a garantir uma 'liberdade igual' para todos, o que, por sua vez, se espera que permita o desenvolvimento das potencialidades individuais de todas as pessoas. Este tipo de abordagem da liberdade é conhecido na filosofia política contemporânea como '*liberalismo igualitário*'.

Muito alinhado à abordagem recém-descrita, Owen Fiss argumenta que a noção de que só o Estado representa um perigo para a liberdade de expressão desconhece o '*efeito silenciador*'[14] que tem para muitos grupos sociais um sistema de meios de comunicação inteiramente entregue ao mercado, que em sua opinião, também pode prejudicar seriamente a deliberação democrática. Em um argumento que evoca a metáfora de uma manifestação de rua, de vários milhares de pessoas em que somente alguns contam com megafones (e conseguem se fazer ouvir), enquanto que outros muitos tentam inutilmente vociferar suas mensagens sem o mínimo êxito, Fiss afirma que um regime que somente garante a não interferência do Estado não cumpre seu papel de velar por um debate democrático rigoroso e pluralista. Pelo contrário, tal papel demanda do Estado um apoio firme a políticas que permitam que grupos sem acesso aos recursos econômicos para criar meios de comunicação de massa possam fazê-lo. Portanto, em contraste com as posturas 'libertárias' que só veem no Estado um risco para a liberdade de expressão, Fiss acredita que "fomentar um debate completo e aberto –garantindo que o público ouça tudo o que deveria– constitui um fim legítimo para o Estado".

[10] Ver Isaiah Berlin, *Dos Conceptos de Libertad y Otros Escritos* (Alianza, Editorial, 2001).

[11] Ver seus livros *Teoría de la Justicia* (Fondo de Cultura Económica, 2006) e *El Liberalismo Político* (Crítica, 2004).

[12] Ver seu livro *La idea de Justicia* (Taurus, 2010).

[13] Ver seu livro *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad* (Paidós, 2003).

[14] "O rico pode (silenciar o pobre pelo expediente de) dominar o espaço publicitário nos meios de comunicação e em outros âmbitos públicos a um grau em que o público, de fato, só ouça sua mensagem. *Em consequência, a voz dos menos ricos pode ficar simplesmente abafada*". Ver Fiss, *op.cit.*, p.29.

Embora para os entusiastas observadores dos novos meios de comunicação (meios digitais, blogs, Twitter, redes sociais, etc.) introduzidos a partir da revolução tecnológica da Internet o cenário da mídia tenha mudado tanto a ponto de tornar obsoletas as preocupações de Fiss, o fato é que –pelo menos no Chile e provavelmente em outras democracias latino-americanas também– os novos meios de comunicação digital não transformaram radicalmente o cenário de configuração da agenda pública que os meios tradicionais produzem. Assim, da mesma forma que a rádio e –algumas décadas depois– a televisão não substituíram o papel crucial que os grandes conglomerados da imprensa escrita em papel tinham para influenciar a agenda pública, até o momento os novos meios não demonstraram ser capazes de alterar o poder de pautar a agenda da opinião pública que os meios de comunicação tradicionais continuam exibindo, particularmente a imprensa escrita.

Isso talvez se deva ao fato das audiências dos novos meios de comunicação se encontrarem ainda muito fragmentadas (e,

portanto, possuírem têm poucas possibilidades de gerar opinião para além de um círculo mais ou menos reduzido de pessoas), mas o mais provável é que a causa resida em que até agora os novos meios digitais não conseguiram competir com os meios tradicionais no custo que implica financiar o 'exército' de repórteres e correspondentes que finalmente produzem os itens noticiosos que são logo reproduzidos (amplificados, comentados, analisados etc.) pela nova mídia, que fica em situação de dependência em relação à mídia tradicional.

Pelo dito acima, o peso da imprensa escrita em papel não pode ser minimizado, já que a produção de notícias relevantes para o processo político (esses 'itens noticiosos' que excluem o entretenimento, o esporte, a jardinagem, etc.) continua sendo feita em grande parte pela imprensa diária em papel. É precisamente esse poder de elaborar o que Alex Jones denomina de 'a medula da notícia'[15] que permite aos jornais chilenos estruturar em boa parte a agenda noticiosa do país, aproveitando para dar um toque ('spin') que tanto contribui para 'gerar' opinião pública.

Mais além do debate acadêmico, argumentos como os do professor Fiss foram acolhidos pelo sistema Interamericano de Direitos Humanos, especificamente por sua "Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão", que apontou que:

> (...) se estes meios estão controlados por um número reduzido de indivíduos ou setores sociais, ou mesmo por um só, produz-se uma carência de pluralidade que impede o funcionamento da democracia.[16]

[15] Ver Alex Jones, *Losing the News. The Future of the News That Feeds Democracy* (Oxford University Press, 2009), pp.1-2.

[16] Ver Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Violaciones indirectas a la libertad de expresión: El impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social*, p.133. Citado no Capítulo "Libertad de Expresión: Acceso a la Información y Libertad de Comunicación"do *Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2010* (Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales), pp.157-158.

Como veremos mais adiante neste trabalho, as advertências de Fiss e da Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão não podem ser mais apropriadas para descrever a situação que prevalece no Chile, um país em que –insistimos– após um gradual –mas firme– avanço em matéria de eliminação das *formas estatais* de restrição à liberdade de expressão ocorridas na primeira década da transição democrática,[17] enfrenta agora um grave desafio em matéria de pluralismo e diversidade de sua imprensa escrita, produto de *forças de mercado* que –por sua vez– ainda exibem as marcas de um 'momento fundacional' ocorrido há décadas, quando a ditadura militar fechou todos os jornais que não lhe eram favoráveis, fornecendo a seus meios 'aliados' uma vantagem competitiva crucial, que até hoje se faz sentir.

[17] Entre as ações mais importantes adotadas pelo Estado do Chile para terminar com os atentados à liberdade de expressão perpetrados pelos órgãos estatais, destacase a aprovação da Lei Nº 19.733, "Sobre las Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo" (mais conhecida como a "Lei de Imprensa"), aprovada em junho de 2001, e que veio a substituir a antiga Lei Nº 16.643 "Sobre Abusos de Publicidad", que permitia aos tribunais de justiça decretar a censura prévia em casos em que a honra das pessoas fosse afetada. Além disso, destacase a revogação das normas de "desacato" (que ofereciam especial proteção à honra de uma longa lista de autoridades públicas), estabelecidas pelo antigo artigo 6º, letra "b" da Lei Nº 12.927, e a revogação do artigo 16 da "Ley de Seguridad Interior del Estado". Por fim, destacase a adoção da Lei Nº 20.285 "Sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública", que implementou o reconhecimento constitucional do direito de acesso à informação pública, que, por sua vez, havia sido incorporado pela reforma realizada em 2005 ao artigo 8º da Constituição Política, que agora estabelece que: "São públicos os atos e resoluções dos órgãos do Estado, bem como seus fundamentos e os procedimentos que utilizem. Mas, somente uma lei de quórum qualificado poderá estabelecer a reserva ou sigilo daqueles ou destes, quando a publicidade afetar o devido cumprimento das funções de tais órgãos, os direitos das pessoas, a segurança da Nação ou o interesse nacional". Certamente existem ainda algumas normas legais que são contestáveis do ponto de vista da liberdade de expressão, mas em geral a tendência foi a instauração de um contexto em que as entidades estatais respeitem a liberdade de expressão.

A liberdade de expressão na transição chilena: da hostilidade do Estado à concentração de mercado

a. O Estado como perpetrador de atentados à liberdade de expressão

Como apontávamos mais acima, durante a primeira época da transição chilena, os ataques à liberdade de expressão provieram do Estado, embora não do Poder Executivo –como é, e foi, a regra geral na América Latina–, mas sim de agências autônomas como o Conselho de Qualificação Cinematográfica e, paradoxalmente, do próprio Poder Judiciário, que impulsionou a censura prévia a uma série de livros, usando legislação herdada da ditadura e em alguns casos anterior a tal regime. De fato, e como o afirma o especialista em liberdade de expressão Felipe González,[18] entre o início da transição (em 1990) e o ano 2002, o mencionado Conselho de Qualificação Cinematográfica impediu a exibição no Chile de 28 filmes e mais de 250 vídeos.[19] Além disso, durante o mesmo período, a Justiça decretou a censura prévia de uma série de livros de alto valor noticioso, incluindo um de jornalismo investigativo que revelava casos de corrupção no interior da própria Corte Suprema de Justiça, e que significou que sua autora fosse acolhida como asilada política nos Estados Unidos.[20]

Produto dos casos de censura prévia que mencionamos, eventualmente o Estado chileno foi acusado e condenado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em várias

[18] Atualmente integrante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

[19] Ver Felipe González Morales, "Censura Judicial y Libertad de Expresión: Sistema Interamericano y Derecho Chileno", capítulo do livro *Libertad de Expresión en Chile*, Felipe González M., editor. (2006).

[20] Ver o livro de Alejandra Matus *El Libro Negro de la Justicia* (Editorial Planeta, 1999).

ocasiões,[21] o que impeliu o governo a enviar ao Congresso e conseguir que o Legislativo aprovasse uma série de reformas legais para terminar com as normas que autorizavam o Poder Judiciário a decretar censura judicial ou o Conselho de Qualificação Cinematográfica a proibir a exibição de certos filmes e vídeos.

b. O problema da concentração

Dado o aperfeiçoamento da legislação em matéria de liberdade de expressão e acesso à informação pública e o impacto positivo que ela teve na atitude de entidades estatais neste âmbito, a vinte anos do fim da ditadura, o problema central no âmbito da liberdade de expressão não é a censura, mas a concentração da imprensa escrita. Com efeito, mesmo que em 2001 Sunkel e Geoffroy já houvessem denunciado a concentração dos meios de comunicação no Chile,[22] a situação neste campo, uma década depois, só fez piorar, particularmente no âmbito da imprensa escrita.[23]

Embora um olhar superficial da atual situação da imprensa escrita no Chile pudesse sugerir certa diversidade, posto que

[21] Ver, entre outros, os seguintes casos: Corte Interamericana de Direitos Humanos, '*La última tentación de Cristo*' (Olmedo Bustos e Outros), Sentença de 5 de fevereiro de 2001, Série C, Nº 73; Corte Interamericana de Direitos Humanos, '*Caso Humberto Palamara Iribarne vs. Chile*', Sentença de 22 de novembro de 2005; e Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso '*Claude Reyes y otros vs. Chile*'. Série C, N° 151.

[22] Ver Guillermo Sunkel e Esteban Geoffroy, *Concentración Económica de los Medios de Comunicación* (LOM Ediciones, 2001). Neste trabalho os autores demonstraram que em termos de participação do mercado publicitário, os jornais dos consórcios '*El Mercurio*' e '*Copesa*' concentravam cerca de 95% do total, enquanto que em matéria de leitores na cidade capital, Santiago, acumulavam 90% do total.

[23] Ver a pesquisa de María Olivia Monckeberg, *Los Magnates de la Prensa. Concentración de Medios de Comunicación en Chile* (Editorial Debate, 2009). Neste livro, Monckeberg constata em 2009 que as mesmas duas empresas mencionadas por Sunkel e Geoffroy quase dez anos antes continuavam concentrando a quase totalidade dos jornais em papel do país e a publicidade publicada nos referidos meios.

se publica uma boa quantidade de jornais, uma observação mais atenta revela que são muito poucos os atores envolvidos neste mercado. De acordo com uma pesquisa recente (Labarca & Matta, 2011),[24] publicam-se no Chile ao todo 9 jornais em papel que circulam pelo menos cinco vezes por semana. O total inclui sete jornais pagos, '*El Mercurio*', '*La Tercera*', '*Las Ultimas Noticias*', '*La Cuarta*', '*La Segunda*', '*El Diario Financiero*' e '*Estrategia*', bem como outros dois ('*Publimetro*' e '*La Hora*'), que são distribuídos gratuitamente no sistema metroviário urbano da cidade de Santiago.

A aparente diversidade da imprensa escrita diária sugerida por essa situação desmorona quando se constata que o consórcio '*El Mercurio Sociedad Anónima Periodística (S.A.P.)*' não só é dono do jornal que leva o mesmo nome, como também do matutino '*Las Ultimas Noticias*' e do vespertino '*La Segunda*', bem como da maior parte dos jornais regionais do país. Por outro lado, o '*Consorcio Periodístico de Chile*' ('*Copesa*') é dono dos matutinos '*La Tercera*' e '*La Cuarta*' e do jornal gratuito '*La Hora*', bem como de um jornal regional (na cidade de Concepción).

Se se considerar que os jornais gratuitos entregues no Metrô de Santiago contêm apenas algumas páginas onde se reproduzem basicamente comunicados de entidades nacionais e estrangeiras e algumas poucas notas de entretenimento, e que tanto o '*Diario Financiero*' como '*Estrategia*' são jornais especializados em assuntos financeiros, revela-se com nitidez que atualmente os dois consórcios jornalísticos mencionados mais acima dominam sem contrapeso a imprensa escrita diária do país. De fato, de acordo com uma pesquisa citada por María Olivia Monckeberg, os jornais dos dois grandes consórcios citados concentravam mais de 80% da circulação e dos leitores de jornais no país.

[24] *Radiografía al Sistema Chileno de Medios* (Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2011), p.32, nota 8 (citando um Relatório de SVCL).

Em termos quantitativos, Monckeberg observa que em 2008 o jornal '*El Mercurio*' de Santiago conseguia uma circulação de 223.772 exemplares aos sábados e domingos e de 153.468 em dias de semana (em média, 20,7% do total de jornais publicados no Chile). Ao mesmo tempo, '*La Tercera*' conseguia no mesmo ano uma circulação de 189.071 nos fins de semana e de 83.378 em dias de semana (em média 113.576 ou 13,4% do total). Estas cifras se complementavam com '*La Cuarta*' (outro jornal do conglomerado 'Copesa'), que teve em 2008 uma média de circulação de 139.607 exemplares (16,5% do total), com '*Las Últimas Noticias*' (pertencente ao consórcio '*El Mercurio*'), que atingia 134.175 exemplares (ou 15,9% do total) e com '*La Hora*' (de '*Copesa*', com 106.393 exemplares, ou 12,5% do total). Finalmente, Monckeberg menciona o vespertino '*La Segunda*' (propriedade do consórcio '*El Mercurio*'), com 34.283 exemplares (ou 4% do total).[25]

A concentração da circulação em um par de conglomerados se reflete também na capacidade de atrair investimento publicitário pelo duopólio '*El Mercurio S.A.P.*' / '*Copesa*'. Com efeito, de acordo com Monckeberg, no mesmo ano de 2008, o primeiro conquistava 54,8% do total dos anúncios de publicidade em jornais do país. Entretanto, '*Copesa*' atingia cerca de metade dessa porcentagem (25,3%). Em resumo, também neste âmbito o duopólio chegava a mais de 80% de controle do mercado.

c. O viés ideológico da imprensa escrita chilena

Agravando um problema que por si só é sério (a concentração), os dois grupos empresariais que controlam o grosso

[25] Os dados são da consultoria "Valida", citados por María Olivia María, *op.cit.*, p.411.

do mercado de imprensa escrita diária no Chile exibem uma linha editorial muito semelhante –de cunho direitista– em temas políticos e econômicos, embora se diferenciem em alguns temas culturais, como o papel que atribuem à Igreja Católica em questões éticas. Este elemento do problema é significativo, já que, embora se pudesse argumentar que a concentração dos meios de comunicação não representa por si só um problema, na medida em que os poucos atores em que se está concentrada a propriedade dos meios exibam abordagens políticas, sociais e culturais diferentes e oxalá contrastantes, o fato é que no Chile os donos da imprensa escrita compartilham um marcado viés ideológico que torna muito difícil outras perspectivas terem presença neste âmbito tão crucial para a definição e características da agenda pública nacional.

Complicando ainda mais as coisas, o governo passou recentemente às mãos de uma coalisão favorável aos grupos empresariais que controlam a imprensa escrita. Assim, o produto da combinação peculiar de 'concentração mais viés ideológico' que marca o sistema de mídia escrita chilena redundou, somado à existência de um governo favorável, no impactante resultado de que, no momento em que se elaborava este trabalho, *não existia no Chile um só jornal de oposição ao governo*, algo insólito em um país que muitos especialistas consideram um das democracias mais consolidadas da região latino-americana.

Este estado de coisas inevitavelmente se traduziu em uma '*accountability*' menor do governo e em um debate público muito empobrecido, em que as vozes dissidentes se restringem às colunas de opinião de alguns opositores ao governo que os meios dominantes toleram. Entretanto, o problema é que até os colunistas de opinião mais talentosos e inquisidores, que

estão em oposição ao governo, dependem (para elaborar seus comentários críticos) das notícias que os meios dominantes estejam dispostos a publicar.

As características da imprensa escrita chilena que descrevemos são coerentes com um desenho constitucional profundamente libertário. Assim, mesmo quando a Constituição Política de 1980 proibiu o monopólio estatal dos meios de comunicação,[26] a assembleia constituinte não considerou a hipótese de que foram as forças do mercado as que geraram um cenário de concentração que, na prática, produz um efeito parecido ao que ocorreria se houvesse sido o Estado o que tivesse monopolizado a imprensa escrita. Este problema é identificado por um relatório chileno recente sobre direitos humanos que aponta a respeito:

> Em nenhum caso a lei poderá estabelecer monopólio estatal sobre os meios de comunicação social", estabelece nossa Constituição, mas, no Chile, a realidade é outra, dado que não é o Estado o grande concentrador de meios, mas determinados grupos empresariais, o que constitui um oligopólio. Ora, seja que os meios de comunicação se concentrem no Estado ou em

[26] Sobre a Constituição chilena destaca-se: "A Constituição garante a todas as pessoas: 12º. A liberdade de emitir opinião e de informar, sem censura prévia, em qualquer forma e por qualquer meio, sem prejuízo de responder pelos delitos e abusos cometidos no exercício destas liberdades, em conformidade com a lei, que deverá ser de quórum qualificado. *A lei em nenhum caso poderá estabelecer monopólio estatal sobre os meios de comunicação social.* Toda pessoa natural ou jurídica ofendida ou injustamente citada por algum meio de comunicação social tem direito a que sua declaração ou retificação seja gratuitamente divulgada, nas condições que a lei determinar, pelo meio de comunicação social em que essa informação tiver sido emitida. Toda pessoa natural ou jurídica tem direito de fundar, editar ou manter jornais, revistas e periódicos, nas condições que a lei apontar. O Estado, as universidades e demais pessoas ou entidades que a lei determinar poderão estabelecer, operar e manter estações de televisão. Haverá um Conselho Nacional de Televisão, autônomo e com personalidade jurídica, encarregado de velar pelo correto funcionamento deste meio de comunicação. Uma lei de quórum qualificado definirá a organização e demais funções e atribuições do referido Conselho. A Lei regulará um sistema de qualificação para a exibição da produção cinematográfica".

> um pequeno grupo privado, o dano ao exercício da liberdade de expressão é o mesmo. Em ambos os casos, quem vê vulnerada a quantidade e qualidade da informação que recebe é a sociedade, o que, segundo os padrões interamericanos, implica um prejuízo à dimensão social, coletiva ou democrática da liberdade de expressão, e, portanto, há uma obrigação do Estado de garantir a pluralidade de vozes.[27]

Como se alerta no trecho transcrito, para a cidadania o dano é semelhante em termos de acesso à informação relevante, seja o efeito silenciador proveniente de um monopólio estatal dos meios de comunicação ou de um oligopólio de grupos empresariais que dominam sem contrapesos o mercado ao mesmo tempo em que compartilham um mesmo viés ideológico. Em ambos os casos, a qualidade e diversidade da informação que o cidadão receberá será deficiente. Dito isso, e considerando que a imprensa diária em papel desempenha no Chile um papel crucial no momento de 'estabelecer a agenda' noticiosa do país (introduzindo o marco a partir do qual a televisão, as rádios e a imprensa digital desenvolvem sua atividade jornalística), o impacto da inexistência de um jornal de oposição em papel é muito maior do que à primeira vista caberia supor.

É possível que para algum leitor a ênfase atribuída neste trabalho à capacidade da imprensa diária de contribuir para a configuração da agenda pública e para 'formar opinião' apareça como algo exagerado em um país com um alto grau de digitalização e acesso à televisão a cabo, onde provavelmente os 'novos meios' estariam em condições de competir pela capacidade de modelar a opinião pública.[28] Isto posto, as entrevistas em profundidade realizadas para este relatório com editores, jornalistas e outros atores do mundo das telecomunicações confirmam que no Chile a imprensa diária em papel continua sendo fundamental na hora de colocar sobre a mesa os assuntos a partir dos quais os demais meios de comunicação (tradicionais e não tradicionais, bem como redes sociais) debaterão.

[27] Ver Capítulo "Libertad de Expresión: Acceso a la Información y Libertad de Comunicació" do *Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2010* (Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales), p.157.

[28] De acordo com diversos relatórios especializados, o Chile se encontra –junto com Brasil e México– entre os países mais digitalizados da América Latina. Entre outros, ver o Ranking Motorola de Cidades Digitais da América Latina 2009, http://www.emol.com/documentos/archivos/2010/08/10/20100810153944.pdf. Esta pesquisa é consistente com a informação do relatório "Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe", que afirmava que o Chile se encontrava já na época entre os países com maior penetração de Internet da região. Ver o site http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11575/DGE2195-CONF91-3.pdf.

Em todo caso, cabe sublinhar que o peso que a imprensa diária continua tendo –mesmo nesta 'era digital'– na configuração da agenda pública não se limita à realidade chilena. De fato, mesmo na Espanha (um país com meios digitais muito dinâmicos), o diretor do jornal *El País*, reconhecia no início de 2011, que "os jornais continuam desempenhando um papel formidável na formação da opinião pública nas democracias".[29]

Recapitulando este ponto, considerando a hegemonia que têm no Chile os dois consórcios jornalísticos mencionados mais acima no momento de gerar os 'itens' noticiosos que depois serão comentados e analisados por outros meios de comunicação, a 'formação de opinião' no Chile se vê severamente restringida pela falta de diversidade que se apontou.

Aqui, é importante fazer-se um esclarecimento. Tudo o que se afirmou mais acima não implica que notícias importantes que sejam incômodas para a agenda político-econômica dos donos dos consórcios jornalísticos hegemônicos ou do governo

[29] Ver Javier Moreno, no "*XII Congreso de Periodismo Digital*" realizado em Huesca. 13 de março de 2011. A transcrição desta entrevista pode ser consultada em http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Moreno/anos/pocos/muchos/dejara/haber/periodicos/papel/elpepisoc/20110311elpepisoc_11/Tes.

não cheguem ao conhecimento da população em geral. Nesta era da globalização das comunicações, isso seria impossível. De fato, o meio digital chileno '*El Mostrador*'[30] desempenhou em algumas ocasiões o papel de 'revelar' notícias que logo em seguida a imprensa diária em papel se viu obrigada a publicar (mesmo que por vezes 'enterrada' em seções obscuras do jornal ou demarcada por manchetes enviesadas). Além disso, o outro grande meio digital que gera notícias no Chile, o portal '*Terra*',[31] também foi importante para divulgar notícias de alto impacto público. Neste sentido, a situação não é tão perigosa para a liberdade de expressão como seria em um contexto em que não existissem meios digitais ou em que não se pudesse acessar a imprensa mundial por meio da Internet. Dito isso, os meios digitais são ainda muito precários em sua capacidade de revelar ou elaborar itens noticiosos, fundamentalmente por falta de um corpo suficientemente grande –e distribuído por todo o país– de repórteres capazes de coletar notícias e, portanto, incapazes de influir decisivamente na configuração da agenda de notícias. Certamente existem casos excepcionais em que a importância da notícia revelada pelos meios digitais é de tal envergadura que a imprensa escrita em papel e os meios audiovisuais nao podem deixar de lhes dar destaque, mas este tipo de situação é em geral raro. Além disso, pelo menos no Chile, os meios digitais têm poucas possibilidades de fazer o acompanhamento das notícias que eles mesmos tornaram públicas. Muito menos para envolver-se com o jornalismo investigativo.

Conscientes da importante função que os jornais em papel desempenham no Chile na produção da agenda noticiosa do país e na formação da opinião pública em matéria política, econômica e cultural, desde o desaparecimento do jornal de centro-esquerda '*La Época*' (em julho de 1998), houve várias tentativas de introduzir novos jornais com abordagens mais progressistas que as do consórcio '*El Mercurio*' e '*Copesa*'.[32] Porém, estes esforços fracassaram um por um. O motivo da falência destas tentativas (e da quebra do citado jornal '*La Época*', que conseguiu sobreviver dez anos ao todo) é a coesão ideológica do empresariado chileno, que sistematicamente se negou a comprar publicidade no jornal '*La Época*'[33] ou em outros jornais que nos últimos anos tenta-

[30] *El Mostrador* é um jornal eletrônico de centro-esquerda fundado em 2000 que conseguiu, ocasionalmente, dar "furos" de notícia que os meios mais tradicionais ecoaram.

[31] O portal *Terra* é outro jornal digital de propriedade da empresa Telefónica.

[32] Em janeiro de 2005, algumas das pessoas que haviam participado da sociedade do jornal '*La Época*' fundaram o jornal '*Siete*', que chegou a existir por mais de um ano (até junho de 2006). Além disso, em março de 2010, o ambientalista Marcel Claude fundou o jornal '*Uno*', que chegou a ser publicado até outubro do mesmo ano.

[33] O 'veto' que o empresariado chileno impôs, no início da década de 1990, ao jornal 'La Época' em relação a anúncios publicitários –produto de suas diferenças ideológicas com o mesmo– até hoje foi pouco investigado. Mas, duas teses recentes de alunos de jornalismo da Universidade Diego Portales revelam importantes antecedentes sobre o tema. Assim, de acordo com uma delas: "Existiu uma resistência dos anunciantes em publicar seus anúncios em La Época, por ser um jornal identificado com a oposição dessa época. O que podiam ganhar anunciando em um veículo identificado politicamente aos adversários do regime militar? Por que deviam solidarizar-se com este meio de comunicação? Para que correr o risco de inimizar-se com a autoridade vigente e aparecer apoiando um veículo de tendência opositora? É claro que, em assuntos de mercado, a solidariedade não ocorre (…)". Ver a tese de Licenciatura em Comunicação Social da Universidade Diego Portales, "Diario La Época", de Sergio Benavides Tala e Nicolás Sepúlveda (2002), p.76. De acordo com um dos informantes desta tese, Álvaro Medina, mais que algo organizado, o boicote aos anúncios publicitários em La Época foi algo implícito, mas não por isso menos efetivo: "(...) creio que não houve conspiração, um grupo de pessoas que se reuniu para dizer: "não vamos patrocinar La Época, façamos com que morra" (...) E sim, creio que os empresários naturalmente se afastavam de La Época, sem necessidade de complô, era uma questão da marca de fábrica, ou seja, um jornal com uma tendência político-cultural de centro-esquerda (...) então isso desagradava aos empresários e naturalmente eles não se aproximavam de La Época, apesar dos bons níveis de leitura que ela tinha (...) você não quer aparecer ali" (Benavides & Sepúlveda, 2002), p.97. Este parecer é compartilhado por um dos donos de La Época, Fernando Molina, que concorda que: "(...) a propaganda privada era muito difícil de penetrar (...) muitas empresas te pagavam o anúncio e te pediam que não o publicasse. Havia os que pensavam, não sei se espontaneamente ou induzidos pelo governo, que se se metessem com o jornal, estariam atacando Pinochet. Então, simplesmente não o faziam". Ver a tese de Natalia Cabrera e ou-

ram entrar no mercado. Aqui, é importante frisar que, dada a baixa população de leitores de jornais no Chile (pouco mais de meio milhão por dia, em um país com um população de 17 milhões de habitantes), é praticamente impossível que um jornal complexo, isto é, que cubra todo tipo de notícias –desde política a economia, espetáculos e esporte, etc.–, se financie apenas com as vendas em banca e assinaturas, mas é fundamental que também possa contar com receitas de publicidade. Além disso, é importante ter em conta que as 'barreiras de entrada' de novos jornais em papel não se reduzem à oposição de grupos empresariais comprometidos com uma agenda neoliberal no âmbito econômico e conservadora no âmbito político, mas a um contexto histórico que explicaremos a seguir.

Com efeito, diante deste cenário tão peculiar, que a especialista em meios de comunicação María Olivia Monckeberg denominou de 'caso de laboratório', cabe perguntar-se como se chegou a este estado de coisas. Em outras palavras, será que o Chile foi sempre um país com este grau de concentração? Até que ponto a situação atual representa o legado da ditadura? Na seção seguinte, revisaremos estas perguntas.

As origens da concentração da imprensa escrita no Chile

A forte concentração da propriedade da imprensa escrita diária que o Chile apresenta atualmente contrasta não apenas com a situação existente até o golpe militar de 1973, mas também com a que prevaleceu até fins da ditadura e início da transição democrática.

tros, "Diario La Época y Diario Siete: La izquierda gana elecciones y pierde en los quioscos", Facultad de Comunicación y Letras, Escuela de Periodismo, Universidad Diego Portales (Santiago, Chile, 2007), p.19.

Como reportado por Sunkel e Geoffroy[34], na década de sessenta e durante o governo da Unidade Popular, a imprensa chilena exibia uma grande diversidade e pluralismo. De fato, não apenas se publicavam os jornais das já mencionadas redes '*El Mercurio*' e '*Copesa*', como também vários outros, sendo a grande maioria constituída por jornais ligados a partidos políticos da época. Estes incluíam o jornal '*Clarín*'; '*La Prensa*' (ligado ao centrista Partido Democrata Cristão); '*Puro Chile*'; '*Tribuna*' (ligado ao direitista Partido Nacional); '*El Siglo*' (publicado pelo Partido Comunista); '*Las Noticias de Última Hora*' (ligado ao Partido Socialista) e o vespertino '*La Tarde*'.[35] Além disso, existia no país uma série de jornais regionais independentes das redes jornalísticas já apontadas, os quais, nos anos do regime militar, foram gradualmente adquiridos pelo consórcio '*El Mercurio*' e –em menor medida– por *Copesa* ou que simplesmente fecharam.

A diversidade existente na imprensa escrita chilena foi brutalmente interrompida –da mesma forma que muitos outros aspectos da vida institucional do país– em um só dia, produto do golpe de estado. Com efeito, no próprio dia 11 de setembro de 1973, as autoridades militares decretaram a proibição de todos os jornais, com a única exceção de '*El Mercurio*' e '*La Tercera*'.[36]

[34] Sunkel e Geoffroy, *op. cit.*, pp.29-30.

[35] A lista de jornais fornecida por Sunkel e Geofrrey foi complementada pela apresentada por Carlos Huneeus em *The Pinochet Regime* (Lynne Rienner, 2007), p.57.

[36] A decisão das autoridades militares foi adotada no mesmo dia do golpe de estado (11 de setembro de 1973), por meio do chamado 'Bando Nº 15' (Decreto Nº 15), que apontava o seguinte: "A Junta de Governo deseja manter informada a opinião pública sobre acontecimentos nacionais. De acordo com o disposto nos decretos até agora emitidos e por encontrar-se o país em Estado de Sítio, determinou-se exercer sobre os meios de publicação (sic) uma estrita Censura de Imprensa. Como uma primeira medida de precaução, durante o dia 12 de setembro de 1973, autorizou-se somente a emissão (sic) dos seguintes jornais: El Mercurio e La Tercera de la Hora. Paulatinamente se irão autorizando outras publicações. Considerar-se-á que as empresas não indicadas neste Decreto devem

Assim, numa canetada, se reconfigurava dramaticamente a cena jornalística nacional em matéria de imprensa escrita.

Dadas as características repressivas do governo autoritário que se seguiu ao golpe de 1973, somente no fim do regime militar se inaugurariam dois novos jornais '*Fortín Mapocho*' e '*La Época*', o primeiro, um jornal de 'trincheira' que, depois de desempenhar um importante papel de denúncia dos abusos da ditadura (a partir de 1987), terminaria fechando as portas em 1991. O segundo, um jornal muito mais complexo e concorrente dos jornais do consórcio '*El Mercurio*' e '*Copesa*', foi fundado em 1987 e conseguiu ser publicado até 1998, quando teve de fechar por problemas de financiamento.

Uma vez assumido o poder (em 1990), o governo da *Concertación de Partidos por la Democracia* não sentiu urgência de abordar o problema da falta de pluralismo e diversidade da imprensa escrita no Chile. Talvez porque tivesse muitos desafios complexos em diferentes planos (político, militar, direitos humanos, economia, etc.) e porque no contexto dessa conjuntura, existia pelo menos um jornal que lhe era favorável ('*La Epoca*') que tentava compensar a forte influência dos jornais dos consórcios majoritários, o fato é que as novas autoridades democráticas não abordaram o problema da pouca diversidade dos meios.[37] Nas palavras do especialista em

considerar-se de fato fechadas (...)." Junta de Governo das Forças Armadas e Carabineiros do Chile. Distribuição Segundo Plano "B". Santiago, 11 de setembro de 1973". Citado em Sofía Correa, Consuelo Figueroa, Alfredo Jocelyn-Holt, Claudio Rolle e Manuel Vicuña, *Documentos del siglo XX chileno* (Editorial Sudamericana, 2003), p.386.

[37] Como documentado por Cabrera e outros, *op.cit.*, dada a recusa da maior parte do empresariado chileno de comprar espaço publicitário em *La Época*, quando a *Concertación de Partidos por la Democracia* subiu ao poder (em 1990), surgiram fortes expectativas de que pelo menos haveria acesso aos importantes anúncios publicitários do Estado.Nas palavras do já citado Fernando Molina: "Com Aylwin, havia grande esperança de que agora sim íamos ter anúncios razoáveis. Mas era ridículo que a publicidade estatal normal não fosse distribuída como se faz em todas as partes do mundo". Porém, relatam Cabrera e outros: "As reuniões para exigir uma contribuição monetária traduzida em anúncios publicitários foram muitas. Molina bateu inúmeras vezes às burocráticas portas do governo. A resposta? Tanto o Presidente, como seus ministros, prognosticavam uma mudança positiva: "Sim, vai haver apoio", disse em uma ocasião o Primeiro Mandatário. "Vamos tentar", afirmava José Joaquín Brunner, Ministro Secretário Geral de Governo em outra instância. O certo é que nunca se deu a mudança que todo o pessoal do jornal esperava, nem sequer considerando que o Presidente do veículo havia sido nomeado pelo Presidente para o diretório de Codelco. Toda a equipe de jornalistas tomou conhecimento disso". Ver Natalia Cabrera e outros, *op. cit.*, p.19.

matéria de liberdade de expressão, Pedro Anguita, os governos da *Concertación*, na prática, aderiram à tese de que "a melhor política legislativa em relação aos meios de comunicação é não tê-la".[38]

Mas esta atitude tão complacente teria efeitos catastróficos para o futuro da imprensa escrita chilena. De fato, a adoção de uma atitude neutra em um contexto em que as cartas já estavam marcadas em consequência do legado do regime militar a um duopólio que ademais contava com a esmagadora simpatia da direita empresarial –em um país em que em geral os grupos econômicos se caracterizam ainda por ser bastante ideológicos– finalmente resultou na completa hegemonia dos dois consórcios que dominaram a imprensa escrita chilena por quase quatro décadas.

Como assinalávamos mais acima, a concentração e o viés da imprensa escrita chilena e o consequente problema criado para o debate democrático chileno não foram tão agudos durante os vinte anos em que o controle do governo esteve em mãos de uma coalisão de centro-esquerda –dada a forte influência que o poder executivo tem no Chile de influir na agenda pública–, mas ficaram evidentes, de forma quase escandalosa, quando a direita (em 2010) subiu ao poder. Nesse momento, os chilenos nos demos conta que não existia no país um só jornal de oposição ao novo governo.

[38] Ver Pedro Anguita, *El derecho a la información en Chile. Análisis de la Ley 19.733 sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo* (Lexis Nexos, 2005), página 216. Ver no Capítulo "Libertad de Expresión: Acceso a la Información y Libertad de Comunicación" do Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2010 (Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales), p.158.

Rumo a uma política para maior diversidade e melhor qualidade da imprensa escrita no Chile

Subjacente à noção de que a diversidade na oferta jornalística promove um papel ativo da imprensa em sua função de '*watchdog*' da política e do poder está a ideia de que a concorrência induz os diversos atores de todo o mercado a melhorar a qualidade do produto que elaboram, neste caso, o jornalismo que fazem.

Como destacado pelo cientista político norte-americano Robert Entman,[39] para que os meios de comunicação contribuam para um debate democrático digno de tal nome, devem exercer suas tarefas jornalísticas adotando os seguintes padrões: a) precisão; b) minimização dos vieses; c) escrutínio efetivo do governo e d) separação entre a produção de notícias da seção editorial e a publicidade do meio.[40] Porém, na agenda promovida por Entman, assume-se que existem diversos meios de comunicação que competem entre si pelos leitores, para o que um jornalismo de qualidade representa uma ferramenta competitiva valiosa.

Um dos danos 'colaterais' que se soma aos já apontados neste trabalho é a qualidade pobre do jornalismo feito pelos jornais pertencentes ao duopólio '*El Mercurio*' / '*Copesa*'. Com efeito, além da concentração e homogeneidade ideológica da imprensa escrita chilena, soma-se pouca adesão aos princípios de um jornalismo de qualidade listados por Entman. Na verdade, em relação ao primeiro padrão apresentado (a precisão ou exatidão da informação), este é muito pobremente implementado pela imprensa chilena, em boa parte devido à existência de uma espécie de 'lei' não escrita que proíbe que as imprecisões dos meios rivais sejam informadas à população pelo outro membro do duopólio. Em relação ao segundo padrão de qualidade mencionado (o equilíbrio ou minimização do viés ideológico), este tampouco rege a ação dos dois consórcios hegemônicos, que não têm maior problema em utilizar seus meios de comunicação para promover abertamente agendas políticas, econômicas e culturais específicas. Sobre o terceiro padrão mencionado (o escrutínio efetivo do governo), este sim foi cumprido nas duas décadas em que governou uma coalisão de centro-esquerda, à qual os donos do consórcio se opunham, mas esteve majoritariamente ausente durante o tempo em que governou uma administração favorável aos dois consórcios descritos neste trabalho. Por fim, no que diz respeito ao quarto e último padrão promovido mencionado (a separação entre a produção de notícias da seção editorial e a publicidade do veículo), este simplesmente jamais fez parte da cultura da imprensa escrita nacional e, portanto, não deve surpreender que não seja minimamente implementado.

[39] Citado por Alex Jones, *op. cit.*, p.43.

[40] *Ibid.*

Diante desse panorama de uma imprensa escrita concentrada, enviesada politicamente e de pouca qualidade jornalística, surge a pergunta sobre o que se pode fazer para começar a modificar este pobre *status quo*. Com certeza, dar uma resposta completa para tal problema foge às possibilidades deste trabalho, mas é possível adiantar algumas ideias que em minha opinião contribuiriam para mover um pouco um cenário que parece petrificado há várias décadas.

Em primeiro lugar, deve-se frisar *algo que não se deve fazer ao abordar este problema*. De fato, toda política estatal dirigida a abordar as três chagas da imprensa escrita chilena, mencionadas mais acima, deve cuidar que o remédio não seja pior que a doença, utilizando uma metáfora batida, mas útil neste caso. Qual seria o caso de um remédio que se revela pior que a doença neste contexto? O de que, com o objetivo de buscar introduzir maior

diversidade e pluralismo ideológico na imprensa escrita, o governo aproveite a conjuntura para tentar eliminar meios abertamente críticos ou hostis a suas políticas. Dada a história de atentados à livre expressão perpetrados por agências do estado, toda política pública que buque promover a diversidade e o pluralismo na imprensa deve estar extremamente consciente de que não pode tentar este objetivo à custa de calar os meios que já existem. Isto porque em matéria de meios de comunicação não se pode agir diante de situações monopolistas como se faria em relação a produtos ou serviços que não tenham as conotações simbólico-políticas que caracterizam os meios de comunicação. Consequentemente, não parece recomendável decretar a dissolução de um consórcio jornalístico da forma em que a Corte Suprema dos Estados Unidos sentenciou a dissolução da ITT nas chamadas '*Baby Bells*'. No caso de meios de comunicação, o perigo de que sintam que seu trabalho investigativo pode expô-los a uma dissolução arbitrária poderia decretar uma espécie de 'autocensura' que não é aceitável em um regime plenamente democrático.

Mas, uma vez que se adquira consciência da necessidade de tomar todas as precauções mencionadas, é urgente que o Estado leve a sério os perigos da concentração e do viés em matéria de meios de comunicação e aja em consequência. Uma possibilidade é que a maior parte do trabalho seja feita por agências administrativas. Assim, por exemplo, é possível conceber a criação de uma agência administrativa autônoma do governo especialmente dedicada a velar pelo pluralismo e diversidade no âmbito dos meios de comunicação escritos, dotada de um forte orçamento –que hoje o Chile está em condições de financiar sem maiores dificuldades– para conceder '*seed money*' ou outro tipo de subsídio direto para a criação de um ou mais jornais nacionais que possam competir em igualdade de condições com os dois consórcios consolidados.

Além disso, esta agência poderia ter entre seus mandatos o fomento da criação de jornais regionais e/ou locais que concorram com os que pertencem aos dois conglomerados que hoje concentram a maior parte da oferta.

A agência em questão deveria ser formada por um diretório independente do governo, que consulte ex-diretores, acadêmicos e membros da sociedade civil, e contar com uma divisão de pesquisa de imprensa que monitore constantemente o nível de concorrência. Trata-se de tenta compensar a falta de concorrência que existiu neste campo por tempo demais, não de pulverizar os consórcios existentes a pretexto de que têm uma ação monopolista.

Conclusão

Neste trabalho destacou-se o paradoxo de que, apesar do Chile ser geralmente considerado um país que goza de uma imprensa 'livre', ele carece de um só jornal de oposição, produto da forte concentração, viés ideológico comum e afinidade com o atual governo que exibem os consórcios que dominam tal mercado. Esta situação certamente reflete as limitações da metodologia de organizações como a '*Freedom House*' (que, em 2010, classificou o Chile como parte do terço de países do mundo que contavam com uma imprensa '*livre*'), particularmente, seu foco unilateral em relação ao potencial 'silenciador' do Estado e sua incapacidade de ver o dano que às vezes o mercado inflige à igual liberdade dos cidadãos de expressar sua opinião e de ser ouvidos pelos que tomam as decisões coletivas, algo que ocorre atualmente no Chile no caso da imprensa escrita.

Neste contexto, é urgente reconhecer que o problema existe e pensar em políticas que –sem atentar contra os direitos de expressão dos atores jornalísticos que já existem– deem conta

do problema assertivamente, incluindo a possibilidade de conceder subsídios, criar meios de comunicação público-privados e outras medidas que garantam uma imprensa diversificada e pluralista, que desempenhe eficazmente seu papel de '*watchdog*' do poder público e privado.

Capítulo IV

Democracia, informação, meios de comunicação e poder político na Colômbia

Doris Réniz Caballero

Introdução

A informação é uma realidade viva, variável e dinâmica. Seu papel nos meios de comunicação tem sido determinante no cotidiano da vida nacional. Hoje, é um dos fenômenos impactantes por sua enorme projeção através das tecnologias da informação e comunicação, por sua grande incidência no contexto econômico, social e por ser um ingrediente essencial na vida democrática dos países. Além disso, é um direito intenso que apresenta caminhos inovadores neste milênio.

Foi na reforma constitucional de 1991 que a informação foi elevada ao nível de direito fundamental, ampliando-se a concepção jurídica desta garantia para canalizar a livre expressão de ideias e conceitos. Neste artigo, partindo do aforismo "Quem

tem a informação, tem o poder", serão apresentados aos leitores elementos de análise sobre a relevância da informação como razão de ser dos meios de comunicação tradicionais e das TIC, e o poder político que ela confere dentro da natureza clássica da democracia, do direito e da comunicação, tendo como referência o cenário colombiano no contexto da América Latina. Com este olhar, se examinará o estado da arte dos meios de comunicação tradicionais como emissores da informação e a forma como as transformações tecnológicas estão afetando a produção de conteúdo jornalístico no interior desses meios, devido ao surgimento de novos autores; buscar-se-á dar visibilidade às medidas que garantem a informação, tanto nos meios tradicionais como nas TIC e a proteção dos dados na Colômbia; apresentar-se-ão algumas propostas, com seus respectivos atores, que propiciam a participação cidadã dos colombianos e os desafios jurídicos e práticos das transformações.

I. O exercício do direito

a. A informar

Os grandes meios de comunicação na Colômbia se encontram em mãos de grupos econômicos poderosos. No conglomerado de mídias conhecido como Casa Editorial El Tiempo –CEET, o acionista majoritário é o Grupo Planeta da Espanha, que adquiriu a maioria das ações em agosto de 2007. Segundo palavras de Luis Fernando Santos, que presidia a CEET na ocasião, "a negociação é uma aliança entre duas empresas, não se trata da absorção de uma pela outra. O que fizemos foi firmar um acordo para que o Grupo Planeta adquirisse 55% da CEET e 40% da Citytv". Os acionistas minoritários são quase todos

membros da família Santos. Não obstante, há alguns meses, vários membros dessa família, como Luis Fernando e Guillermo, venderam sua participação. Recentemente, a Organização Luis Carlos Sarmiento Angulo ampliou sua participação acionária na CEET para 31%. No setor televisivo, possui o canal local Citytv e na TV por assinatura, o canal El Tiempo– ET.

Atualmente, a sociedade Canal 3 Television de Colombia S.A, da qual faz parte o Grupo Planeta, aparece como a única candidata no processo licitatório de um terceiro canal privado de televisão e cumpre com todos os requisitos e condições exigidos no edital da concorrência. Há alguns dias, o Tribunal Administrativo de Cundinamarca deu um parecer, afirmando que a presença de um único concorrente no leilão que a Comissão Nacional de Televisão –CNTV– está realizando para conceder a concessão do terceiro canal não viola normas legais. Com este conceito, o Tribunal rejeitou a pretensão de uma ação popular que pedia a anulação do processo licitatório considerado "ilegal". A sentença foi conhecida depois que o Conselho de Estado ordenou a suspensão provisória do processo licitatório enquanto decide a respeito de uma demanda de anulação pelos mesmos motivos.

Continuando a tratar da estrutura de propriedade de outros meios de comunicação, é importante mencionar que fazem parte do Grupo Prisa: Caracol Radio, W radio, 40 Principales, Radioactiva, La Vallenata, Tropicana Estéreo e Oxígeno. Este Grupo é o maior conglomerado econômico ou holding de mídias da Espanha e Ibero-América e tem como objetivo a posse de ações de empresas, realizando atividades financeiras de controle e gestão do grupo de empresas no qual exerce seu domínio. Seu nome oficial é Produtora de Informações S.A. e abarca seis áreas de produção simbólica: imprensa, rádio, educação e formação,

televisão, internet e novas tecnologias, comercial, marketing e publicidade (Herrera Huérfano, 2008, 113).

Desde 12 de novembro de 1997, a maioria acionária do jornal El Espectador está nas mãos do industrial Julio Mario Santodomingo, principal acionista do Grupo Empresarial Bavária e de Valórem, com os quais controla mais de 100 companhias em todo o mundo, entre elas o canal privado Caracol Televisión.

A propriedade do canal privado de televisão RCN Televisión, das emissoras RCN Radio y da Sonolux, Indústria Electro Sonora S.A, pertence à organização Ardila Lullwe-OAL – formada por um conjunto de empresas dedicadas à produção, transformação e comercialização de bens e serviços, que lhe permitem participar de maneira decisiva no desenvolvimento e progresso do país.

Com o advento da globalização, o vínculo entre propriedade, poder político e meios de comunicação começa a romper-se. Atualmente, não podemos afirmar que, na Colômbia, os donos dos meios (de comunicação) são os que determinam quem são as pessoas que governarão o país. Embora não se possa desconhecer que existe a concentração de alguns meios em famílias muito conhecidas da sociedade colombiana, é necessário admitir que as dinâmicas mundiais do mercado começam a desalojar oligarquias nacionais para dar lugar aos grandes conglomerados econômicos internacionais (Londoño, 2007, 50).

Imagem das mídias

A empresa de pesquisas de opinião Datexco Company S.A. – Opinómetro realizou em 20 de maio de 2008, por encomenda da Revista Cambio, uma pesquisa com 700 homens e mulheres maiores de 18 anos, em 13 cidades do país, para saber a imagem dos meios de comunicação. Os resultados obtidos foram os seguintes:

PERGUNTAS	RESPOSTAS		
Imagem positiva ou negativa dos meios de comunicação	**Positiva** 69,9%	**Negativa** 21,3%	**Não sabe/ Não respondeu** 8,7%
Os meios de comunicação dão uma informação próxima ou longe da realidade	**Próxima da realidade** 72,3%	**Longe da realidade** 19,7%	**Não sabe/ Não respondeu** 7,9%
Os meios de comunicação favorecem ou desfavorecem o governo do presidente Álvaro Uribe	**Favorecem** 68,4%	**Desfavorecem** 15,6%	**Não sabe/ Não respondeu** 16%

PERGUNTAS	RESPOSTAS					
Qual a mídia tem mais credibilidade para você?	**Televisão** 54,2%	**Imprensa** 21,2%	**Internet** 9,5%	**Rádio** 6,9%	**Nenhuma** 6,3%	**Revistas** 1,9%
Entre os meios de comunicação mencionados anteriormente, qual é o que você mais utiliza para se informar das notícias?	**Televisão** 54,2%	**Imprensa** 21,2%	**Internet** 9,5%	**Rádio** 6,9%	**Nenhuma** 6,3%	**Revistas** 1,9%

Fonte: Revista Cambio 2008.

A partir da análise da Revista se pode deduzir que, de modo geral, a imagem dos meios de comunicação é positiva e considera-se que dão uma informação próxima da realidade. Porém, em relação à forma como realizaram sua tarefa, reconhece-se o mérito de terem publicado as denúncias sobre a parapolítica, aplicando lições aprendidas na época do processo com as FARC, que foram abertura e fácil acesso às fontes e, depois, com o processo com as Auc, caracterizado por reserva informativa e muito sigilo.

A imprensa escrita foi chave para a descoberta da teia de aranha que envolvia a relação entre políticos e paramilitares, ao manter o tema na agenda, com investigações próprias e relatórios especiais. Os meios escritos representaram um contrapeso às vozes oficiais e tiveram impacto na agenda pública (Cambio, 2008).

O trabalho dos jornalistas em termos qualitativos foi alvo frequente de críticas por ter aceitado com naturalidade a filtragem de informações procedentes das fontes sem submetê-las, algumas vezes, a verificações. Os dois principais erros das mídias são: a falta sistemática de análise e interpretação e o excesso de tolerância com fontes que filtram dados que, embora corretos, impõem a agenda (Restrepo, 2008; Gómez Giraldo, 2008).

Esta tem sido uma crítica mantida desde o Processo 8000,[1] passando depois pelas conversações em São Vicente del Caguán,[2] quando se atribuía às mídias: falta de análise, síndrome da denúncia, tomar partido e disposição para publicar materiais filtrados sem maior verificação.[3]

Sobre a responsabilidade social dos meios de comunicação, a Corte Constitucional da Colômbia, com base no artigo 20 da Constituição Política, pilar fundamental no reconhecimento e desenvolvimento da liberdade de informação, destacou que "tem de poder ser deduzível com efeitos jurídicos, seja no campo civil ou no penal".[4] A mesma Corte Constitucional, na sentença T-696/96, determinou o sentido da responsabilidade social assim:

[1] Nome do processo judicial contra o Presidente da República, Ernesto Samper Pizano, em 1994, acusado de receber financiamento do narcotráfico para sua campanha política.

[2] Município localizado no Departamento de Caquetá, declarado zona de desocupação, e que abrangia a desmilitarização de cinco municípios – entre eles San Vicente. A desocupação foi o tempo e o espaço concedido pelo governo de Andrés Pastrana às FARC como estímulo às negociações entre governo e rebeldes entre outubro de 1998 e fevereiro de 2002, quando as negociações foram rompidas.

[3] Revista CAMBIO, *"Los MEDIOS al tablero"*, (V.9, 2008, pp.16-19), Bogotá, Colômbia.

[4] Corte Constitucional, Sentença T-512/92. Sala Terceira de Revisão. Relator José Gregorio Hernández Galindo, (IX, 9, 1992), Bogotá, Colômbia.

> O direito à informação implica o direito de informar, o de receber informação e a garantir, por parte daqueles que informam, a circulação de uma informação segura, objetiva e oportuna, que contribua para a formação de uma opinião pública livre. Isto é o que resume a responsabilidade social, que se orienta para que o comportamento dos meios de comunicação garanta o exercício pleno dos direitos fundamentais, tanto dos receptores da informação como dos sujeitos da mesma. Trata-se da existência de uma convivência plena entre direitos de informar, de receber informação e de respeito à intimidade, à honra, à reputação e à dignidade da pessoa sobre a qual se informa.

Mas o exercício da responsabilidade social nos meios de comunicação é motivo permanente de controvérsias. Em 2010, o Juiz do Quarto Tribunal Penal Municipal absolveu o conhecido escritor e colunista do jornal El Espectador, Alfredo Molano, a quem quatro membros da família Araujo tinham denunciado criminalmente por injúria e calúnia devido ao conteúdo de sua coluna *"Araujo et ál"*. Posteriormente, o Tribunal Superior do Distrito Judicial de Bogotá ratificou a sentença da primeira instância. O professor Jorge Orlando Melo se referiu a este caso em sua coluna sobre mídias e democracia, intitulada *"Censura y ambiente de negocios"*, expressando a opinião de que:

> Ainda que a coluna de Molano tenha feito afirmações incorretas ao se referir a uma família, quando falava de fatos cuja responsabilidade só podia ser de pessoas concretas, não seria adequado penalizar criminalmente excluir alguém por ter feito generalizações imprecisas. Se fosse assim, os jornalistas ficariam impedidos de falar mal de uma região, de um grupo social, de uma profissão, de um partido político, de uma confusão burocrática, a menos que pudessem demonstrar que o que diziam era verdadeiro sobre cada uma das pessoas que fizesse parte do grupo mencionado. A injúria só deve ser penalizada criminalmente quando se refere a pessoas definidas e, no

caso de Molano, os que se sentiram ofendidos eram pessoas nas quais nem ele nem nenhum de seus leitores estavam pensando. A coluna pode ter sido descuidada, mas em uma sociedade que valoriza a liberdade de expressão, a resposta válida ante um excesso lógico é o debate público, para mostrar as falhas na argumentação do autor. Por isso, a decisão do juiz é adequada.[5]

O fechamento inesperado da Revista Cambio e a demissão repentina de sua equipe de jornalistas também foi algo que gerou inúmeros protestos dos colegas, em suas colunas e editoriais. Rudolf Hommes, por exemplo, comentou que:

> A liberdade de imprensa parece ter sido concebida para os proprietários e não para os trabalhadores das mídias. Os que colaboram regularmente com colunas de opinião e os jornalistas profissionais líderes, particularmente os que orientam as investigações, trabalham geralmente subentendendo que desfrutam de liberdade para expressar suas opiniões ou para realizar suas investigações e publicar seus resultados. Essa liberdade é condicionada, e cada um corre o risco de que lhe cortem as asas sem aviso prévio, como aconteceu com os dirigentes dessa importante revista. A liberdade de expressão é relativamente precária nessas circunstâncias, mas em uma sociedade democrática com mercados competitivos, os proprietários das mídias também não têm toda a liberdade para cortar asas ou aplicar censura, porque devem cuidar de seu produto.[6]

Os meios de comunicação a partir da Internet

No Simpósio Internacional de Jornalismo On-line, realizado nos dias 1 e 2 de abril de 2011, na Universidade de Austin (Te-

[5] Ver Melo, Jorge Orlando, (2010). *"Censura y ambiente de negocios"*, em Periódico *El Tiempo*, (II, 18, 2010, pp.1-19), Bogotá, Colômbia.

[6] Hommes, Rudolf (2010), *"La economía política de la libertad de expresión"*, en Periódico *El Tiempo*, (II, 19, 2010, pp.1-15), Bogotá, Colombia.

xas), foi apresentado o estudo *"Elementos interativos e multimídia das páginas web dos jornais na América Latina"*, elaborado pelos professores Ingrid Bachmann e Summer Harlow. Eles analisaram os portais de 19 jornais da região e concluíram que o portal do jornal *El Tiempo* (Bogotá) aparece com uma média de 63,2% de suas funções on-line, o que o posiciona como o portal mais interativo, multimídia e participativo da América Latina. A *Folha de São Paulo* (Brasil) ocupou o segundo lugar com 62% e *El Universal* (México) e *El Universal* (Venezuela), o terceiro lugar, com 59,9%. Esta pesquisa revelou também que os sites web estão próximos aos cidadãos de forma limitada. A maioria tem Facebook e Twitter, mas os espaços nos quais os leitores podem relatar erros, enviar seus próprios comentários ou contatar os jornalistas são poucos.[7]

Meios de comunicação colombianos com mais seguidores no Twitter

eltiempocom	101.601
NoticiasRCN	62.314
NoticiasCaracol	50.043
WRadio_col	39.347
Semanadigital	37.938
CaracolRadio	35.313
Elespectador	31.471.
Rcnlaradio	21.337
Lasillavacia	13.388
elcolombianocom	7.582

Fonte: *El Tiempo* (24, VIII, 2010, p.1-14)

Para exemplificar a transformação dos meios de comunicação, passamos a descrever o avanço do jornal El Tiempo.

[7] Ver relatório completo em eltiempo.com/tecnologia. *El Tiempo*, *"ELTIEMPO.COM el más interactivo de Latinoamérica"*, (5, IV, 2011), Bogotá, Colômbia.

Desde 7 de dezembro de 2010, os usuários do iPad podem consultar a versão do jornal através de um aplicativo criado para este dispositivo tipo *tablet*, da Apple, que marca a tendência atualmente. São duas edições diárias divididas nos mesmos cadernos das apresentações impressas e on-line, combinando temas da atualidade com os recursos multimídia da web. O usuário tem a possibilidade de navegar pelas edições ou por um arquivo que contém a informação da última semana. Se, durante a consulta, encontrar temas de seu interesse, pode armazená-los como favoritos para ver depois. As notícias podem conter vídeos, galerias de fotos e outros recursos multimídia que se desdobram na tela. Nos artigos existem botões que permitem chegar facilmente a cada seção ou à capa da publicação. Durante a semana de lançamento, a publicação foi baixada mais de 5.000 vezes e utilizada em cerca de 1.000 ocasiões a partir do iTunes, a loja on-line da Apple.

Hoje em dia, o desaparecimento ou não da imprensa escrita, o fluxo constante da informação, a geração de renda e o financiamento dos serviços de notícias "on-line", os modelos de negócios e as vendas de publicidade 'on-line' são temas de debate em espaços onde se zela pela projeção do jornalismo, que enfrenta o duplo desafio de defender valores e direitos fundamentais, como a liberdade de expressão, sem deixar de acompanhar as tendências do terceiro milênio.[8]

Portanto, é inegável o alto compromisso e a grande influência daqueles que, ao exercerem o direito a informar, ensinam outras pessoas através dos meios de comunicação de

[8] Ver estudo publicado pela Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano –FNPI, com financiamento da *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo– AECID*, coordenado por Guillermo Franco. El Espectador, "*La convergencia de los medios toma fuerza*", (19, X, 2009, p.14), Bogotá, Colômbia.

massa. Fazem uma contribuição inestimável para uma melhor orientação sobre a visão do espaço social e da preservação das cidades dignas e habitáveis.

b. A ser informado

A Colômbia não ficou para trás na vertiginosa globalização e, por conseguinte, a expansão instantânea da informação e comunicação através da Internet, caracterizada por sua liberdade excessiva, tem contribuído notoriamente para a revelação de um modelo de comunicação dinâmico, determinado pela intensificação da interatividade entre emissor e receptor, com umas particularidades diferentes das dos meios de comunicação tradicionais, entre as quais se destacam as técnicas de imagem, essenciais para a informação da percepção e a compreensão da realidade.

María Jesús Lamarca Lapuente compara os critérios dos defensores das novas mídias nascidas no início da Internet às opiniões sobre os antigos meios de comunicação, segundo as quais, a comunicação estabelecida por esses últimos se limita a uma única direção. Em contraposição, os seguidores fanáticos das novas mídias têm tentado destacar a interatividade como uma característica diferenciadora desses novos meios frente aos antigos. Chegou-se inclusive a falar de uma "ágora eletrônica" e de uma democracia mantida de forma eletrônica, como afirmam autores como Arteton ou Rheingold.

A essência da interatividade reside na conversação bidirecional receptor-emissor e no grau em que a comunicação vai além desta conversação bidirecional. Assim, não se conquista a 'democracia eletrônica', mas se pode, sim, pôr em prática uma funcionalidade interativa mantida de forma consistente, na qual

eleitores/usuários participem de uma atividade ou processo concreto, em maior ou menor grau.[9]

De toda forma, a interatividade na Internet é muito mais fluida e dinâmica que a que acontece nas mídias tradicionais. Agora, os receptores da informação ou a audiência assumiram uma liderança importante na rede e impuseram uma nova forma de fazer jornalismo. Comentam o trabalho dos jornalistas pronunciando-se sobre a veracidade de uma notícia, a qualidade de uma coluna de opinião ou a pertinência de um assunto tratado.

Usos e hábitos dos colombianos

O Ministério das Tecnologias de Informação e Comunicações publicou uma pesquisa sobre os usos e hábitos dos colombianos no que se refere às tecnologias da informação e comunicação, realizada por Ipsos-Napoleón Franco, entre os dias 1 e 10 de dezembro de 2010, em 10 cidades do país, com uma amostra de 1.500 pessoas da população em geral, maiores de 12 anos. O quadro a seguir apresenta alguns dos resultados:

[9] Ver em Lamarca Lapuente, María Jesús, (2009). "Interactividad", em Hipertexto: *El nuevo concepto de documento en la cultura de la imagen.*

USO DE INTERNET NA COLÔMBIA

USO DE INTERNET MESMO QUE SEJA OCASIONAL	
Sim	**63%**
Não	**37%**
FREQUÊNCIA DE USO DE INTERNET	
Todos os dias	**54%**
5 ou 6 dias por semana	**7%**
3 ou 4 dias por semana	**13%**
1 ou 2 dias por semana	**12%**
Ocasionalmente	**14%**
RAZÕES PARA NÃO USAR INTERNET	
Não sabe usar computador/ Internet	**48%**
Não vê utilidade/ não lhe serve/ não necessita Internet para nada	**24%**
Considera-se muito velho para usar Internet	**24%**
Não tem tempo/ está muito ocupado para usar Internet	**11%**
Não tem acesso a nenhum computador	**9%**
Não pode pagar pelo serviço de Internet/ muito caro/ por dinheiro	**8%**
Por outra razão	**2%**

Fonte: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Colombia, (2011).

O boletim TIC tem como objetivo divulgar os dados e as cifras mais relevantes do setor de telecomunicações na Internet, televisão e telefonia. O relatório revela que o índice de variação de assinantes de Internet fixa e móvel em 31 de dezembro de 2010 teve um crescimento de 32% com relação ao primeiro trimestre do mesmo ano. Ao comparar os assinantes de 2009 com os de 2010, a variação foi de 87%, ao passar de 3,1 a 4,38 milhões. Com relação ao terceiro trimestre de 2010, o aumento foi de 8,3%, o que equivale a 337.189 assinantes.

Em matéria de infraestrutura, a Colômbia cresceu 44,14% durante 2010, passando de 2,2 milhões de conexões de banda

larga para 3,6 milhões. Este é um avanço claro para atingir a meta de 8,8 milhões de conexões em 2014, estabelecida pelo programa Viva Digital, promovido pelo governo nacional e liderado pelo Ministério de Tecnologias da Informação e Comunicações, e, desta forma, aumentar o uso da Internet.

II. Transformações tecnológicas que estão afetando a produção de informação jornalística devido ao surgimento de novos atores

a. As redes sociais

A ascensão das redes sociais foi tão intensa que grandes empresas, partidos e campanhas políticas estão dando muita importância a suas contas de Facebook e Twitter para conhecer a opinião dos usuários e manter contato permanente.

O Grupo de Estudos das Subjetividades e Crenças Contemporâneas da Universidade Nacional da Colômbia pesquisou, durante um ano, o comportamento dos colombianos nas redes sociais, registrando que as mais visitadas são: Facebook 96,3%, YouTube 35,9%, Twitter 20,7%, Flickr 3,7%, LinkedIn 2,1%, Myspace 1,0%, Ares 0,8%, Hi5 0,7%, Sonico 0,4%.

Segundo o antropólogo e sociólogo Fabián Sanabria, diretor da pesquisa destinada a identificar descobertas a partir de atitudes e reações pessoais:

> Este estudo destacou que, na sociedade atual, os colombianos frequentamos as redes sociais para o bem, e também para o mal; são um mundo paralelo que se torna mais real que o real. As redes sociais estão mostrando cidadãos cada vez mais francos e espontâneos que expressam sentimentos e opiniões de uma maneira que não se atreveriam a fazer publicamente. Não só expõem seus estados de ânimo e algumas frivolidades com as quais buscam mostrar um estilo de vida perfeito e sem amarguras, como também estão opinando sobre assuntos da vida nacional, pedem ajuda e confessam seus medos e frustrações e, até, suas orientações sexuais. Apesar de usarem uma linguagem criticada por estar cheias de erros ortográficos, os jovens, além de comentar sobre os artistas da atualidade, também expressam suas opiniões sobre a política e a opinião pública.

A seguir, destacam-se outros dados interessantes da pesquisa. No Facebook, compartilham-se estados de ânimo, pensamentos e atividades e se criam dois cenários: por um lado, a identidade, que se relaciona com aquilo que se quer que o interlocutor acredite que é. Daí, as imagens disfarçadas que são mostradas. E, por outro lado, ilusões, esperanças, ficções e simulações. O Facebook também se converteu em um cenário interessante de debates políticos e de assuntos da vida nacional. No caso dos adultos, há uma percepção de que acessar a rede rejuvenesce.

O Twitter, por sua vez, é a ilusão de circular no mundo da informação, de dizer para não dizer. Em 140 caracteres, pode-se entrar e sair sem ser visto, ou entrar e sair sendo visto: só os famosos são detectados claramente. Confessam-se trivialidades ou se fazem comentários sobre a notícia do momento e propostas aos governantes. Não obstante, tudo se dilui no mar da informação. Um valor importante que lhe atribuem é o de recuperar o ócio e ser uma grata oportunidade para perder tempo.

Sobre os buscadores, já se cunhou até a expressão "Google, logo existo". Somente se o nome aparecer nesse buscador, a pessoa deixa de ser anônima. Com o exercício do 'googlear', é possível descobrir a orientação política da pessoa e suas afinidades. Com relação à economia, prevê-se que haverá colombianos de primeira, segunda e terceira categoria, de acordo com sua capacidade de

fazer compras on-line. O YouTube se converteu em vitrine para os que buscam alguma forma de reconhecimento.[10]

b. Wikileaks e o tratamento da informação

O Wikileaks decidiu entregar a quatro jornais na América Latina mais de 20.000 mensagens com informações classificadas que a Embaixada dos Estados Unidos em Bogotá enviou ao Departamento de Estado entre 2006 e 2010. Os jornais selecionados são: El Espectador (Colômbia), Página 12 (Argentina), La Jornada (México), El Comercio (Peru).[11]

Na região, estas publicações também provocaram múltiplos debates a respeito dos quais compartilhamos esta tese: "Por isso, a plataforma de revelações deve ser levada a sério como uma fonte com importância crescente. Mas não se pode esperar que daí saia uma revolução do jornalismo" (Behren Peter, 2010).[12]

c. Os ataques informacionais

A Colômbia é o quarto país mais vulnerável da América Latina, no que se refere à segurança informática. O Brasil está em primeiro lugar, enquanto Cuba ocupa o último, sendo o mais seguro. Os resultados fazem parte de um estudo divulgado pelo Kaspersky Lab que destaca o fato de que hoje, a maioria dos programas de código malicioso tem como objetivo roubar dinheiro ou cometer algum tipo de infração para obter benefícios econômicos.

[10] Ver: *El Tiempo* "Colombianos dicen en la red lo que no dirían en público", (7, V, 2011, p.12), Bogotá, Colômbia.

[11] Ver vídeo do encontro dos diretores sobre WikiLeaks em http://www.elpais.com/videos/sociedad/medios/250000/cables/elpepusoc/20110225elpepusoc_1/Ves/.

[12] Behren, Peter (2010): *América Latina: ¿Quién le tiene miedo a Wikileaks?*, Fundação Konrad Adenauer, Argentina.

VÍTIMAS POR LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

País	%	País	%
Brasil	34%	Guatemala	2%
México	30%	Bolívia	1%
Venezuela	6%	Rep. Dominicana	1%
Colômbia	6%	Panamá	1%
Peru	5%	El Salvador	1%
Equador	3%	Costa Rica	1%
Argentina	3%	Honduras	1%
Chile	3%	Nicarágua	1%

Fonte: Kaspersky Lab - El Espectador[13]

Cinquenta e cinco por cento dos ataques ocorrem diretamente na máquina do usuário ao utilizar dispositivos USB ou ao se conectar a outros recursos; 43% através da web e 2% por meio de correio eletrônico.

São apontados como atores das ameaças à privacidade:

- Os provedores de serviços sem fio, como as companhias de celulares, que rastreiam e armazenam a localização de seus clientes com base nas antenas de sua rede.
- As empresas de navegação GPS que, por meio do sistema de posicionamento via satélite, capturam e guardam a informação com maior precisão.
- Os caixas automáticos combinados com os cartões de crédito, que armazenam as transações realizadas neles, com data e hora incluídas.
- Os provedores de acesso à Internet (ISP) e os sites web que guardam um histórico da navegação.
- Os telefones inteligentes.

[13] Kaspersky Lab. Publicado pelo jornal *El Espectador* (10, V, 2011, p.16), Bogotá, Colômbia.

d. Anonymous

Trata-se de um movimento de ciberativistas aberto a todos os interessados em se envolver nesse organismo vivo e complexo, onde vale tudo. Não existem datas exatas de seu nascimento: o berço é atribuído ao portal de fóruns 4chan. Sua causa é o protesto contra as limitações para compartilhar informação na rede. Seus integrantes o equiparam a uma consciência coletiva. São controversos, visto que provocam posições de apoio e solidariedade, mas também fortes críticas, como a de se valer da luta por uma causa para realizar atos de vandalismo, bloqueio de páginas oficiais e causar prejuízo a outros cidadãos. Eles, porém, consideram isso como protestos pacíficos, semelhantes a bloquear uma rua, só que no mundo da Internet. Pretendem mostrar de maneira categórica sua rejeição ou inconformismo diante do que está afetando as pessoas; defendem seu espaço, seu mundo, o espaço de todos, a rede.

Na Colômbia, suas ações de protesto foram contra o projeto de lei para regulamentar o direito autoral na Internet. Aparentemente, segundo a informação que circulou nas redes sociais, a seção colombiana do movimento bloqueou os sites web do Governo on-line, do Senado, da Presidência da República e do Ministério do Interior e da Justiça, onde foi idealizado o projeto, conhecido também como Lei Lleras. O "ataque" consistia em impedir todos os acessos do Ministério à web. O Anonymus não se manifestou, mas em um vídeo publicado recentemente no YouTube, o grupo anunciou que continuará protestando até que todos os colombianos saibam que "a Lei Lleras é um abuso contra a a população".[14]

[14] Ver Supelano Gabriela, "Anonymous una legión sin rostro" em *El Espectador* (8, V, 2011, p.26), Bogotá, Colômbia.

III. A regulação que garante a informação e a proteção de dados na Colômbia

É bastante significativo o conceito do ex-magistrado da Corte Constitucional, José Gregorio Hernández Galindo, sobre o ordenamento jurídico relativo aos meios de comunicação e ao exercício do direito de informar e ser informado, quando afirma que no mundo atual, altamente tecnificado, os problemas e conflitos surgidos pelo uso dos meios de comunicação, particularmente os eletrônicos, têm-se multiplicado de tal maneira que atualmente é impossível formular uma teoria jurídica abrangente que abarque todas as possibilidades de exercício da liberdade, mas também de risco, propiciadas ou facilitadas pelos instrumentos avançados ao alcance do ser humano, cujos novos marcos evoluem todos os dias com mais sofisticação e se modificam de maneira incessante.

As mídias tradicionais como a imprensa escrita, a radiodifusão e a televisão não estão resguardadas de forma integral e segura por regras ou postulados que deem certeza total quanto à sujeição de seu uso aos ordenamentos jurídicos, nem a respeito da intangibilidade de todos os direitos adquiridos, alguns dos quais se contrapõem entre si, muitas vezes, de maneira tão frontal que torna impossível sua convivência.

Ao mesmo tempo, devido à dinâmica própria da comunicação, que coloca 'o furo' em primeiro lugar entre os objetivos jornalísticos, e, por outro lado, graças às cada vez mais estreitas relações entre a gestão midiática e os assuntos estatais, as situações de crises nas mídias, assim como os eventos de choque entre elas e o poder político, têm se multiplicado.

Na Colômbia, a Corte Constitucional foi a instituição convocada para afirmar, em seus pronunciamentos, os postulados

básicos da Carta Política nesta matéria delicada e para zelar pela intangibilidade dos direitos fundamentais envolvidos. A jurisprudência orientou-se, antes de tudo, para obter o equilíbrio adequado entre tais direitos, mas, em casos em que a contradição é insuperável, precisou adotar providências que ressaltam a razão do predomínio excepcional dos direitos associados à maior proximidade, como no caso da dignidade da pessoa ou da defesa do interesse público (Hernández, 2005).[15]

Embora seja certo que a lei nacional vigore dentro de um determinado território, também deve fazê-lo em um ambiente digital, já que na estrutura da Internet são as pessoas que intervêm no computador, ferramenta com a qual executam ações legais ou ilegais. Estas pessoas, naturais ou jurídicas, estão localizadas em um determinado lugar onde existem legislações nacionais às quais devem se submeter e que devem cumprir. A questão é determinar, dentro do plano legal e real, a autoridade competente para dirimir as controvérsias provocadas.[16]

Diante da imensa dimensão da Internet, da volumosa quantidade de conteúdos e da circulação dos mesmos por todo o planeta, existe também a tendência de combinar a regulação com a autorregulação dos agentes que propiciam o tráfego da comunicação na Internet e que, por isso, devem reunir uma série de requisitos e garantias que lhes permitam julgar acertadamente a legalidade ou conveniência dos conteúdos.

Estes enfoques estão implícitos, de uma maneira ou de outra, no ordenamento das tecnologias da informação e comunicação que visa garantir a todos os colombianos o acesso à informação e à navegação segura na rede.

[15] Hernández, José Gregorio, (2005), "Ámbito de protección de los derechos fundamentales relativos a la actividad de los medios de comunicación", em *Derecho a la Información*, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional.

[16] Ver Gamboa Bernate, Rafael Hernando, (2003), "Soberanía estatal en Internet: análisis desde la perspectiva de conflictos de jurisdicción y competencia en el plano nacional e internacional", em *Derecho de Internet & Telecomunicaciones,* Legis, Bogotá, Colômbia.

a. O marco constitucional

As tecnologias da informação e comunicação estão reguladas na Colômbia em concordância com as liberdades e os direitos consagrados na Constituição Política, generosa no reconhecimento de garantias a favor do direito à informação como assinalam os artigos 20, 73, 74 e 75. [17]

Como já foi dito anteriormente, o alcance destas normas foi estabelecido pela Corte Constitucional em seus pronunciamentos sobre sentenças de ações de tutela decididas por juízes de primeira e segunda instância.

Por ser a Internet um meio de comunicação de pensamentos e opiniões, propício para informar e receber informação, conclui-se que sua utilização deve ser feita respeitando-se os princípios do direito e da liberdade de expressão.

Existe o perigo de que a liberdade excessiva na Internet ocasione conflitos entre as pessoas pelas liberdades individuais, e esse amplo poder das coletividades, quando se mistura com

[17] Os artigos 20, 73, 74 e 75 estabelecem o seguinte:

1. Garante-se a todas as pessoas a libertade de expressar e difundir seu pensamento e opiniões, de informar e receber informação verdadeira e imparcial, e de fundar meios de comunicação de massa. Estes são livres e têm responsabilidade social. Garante-se o direito à correção em condições de imparcialidade. Não haverá censura" (Artigo 20). Garante-se o direito à honra. A lei assinalará a forma de sua proteção (Artigo 21).
2. A atividade jornalística gozará de proteção para garantir sua liberdade e independência profisssional (Artigo 73).
3. Todas as pessoas têm direito a ter acesso a documentos públicos, salvo nos casos estabelecidos por lei. O segredo profissional é inviolável (Artigo 74).
4. O espectro eletromagnético é um bem público inalienável e imprescritivel, sujeito à gestão e controle do Estado. Garante-se a igualdade de oportunidades no acesso a seu uso, nos termos fixados por lei. Para garantir o pluralismo informativo e a concorrência, o Estado intervirá dentro da lei para evitar práticas monopolistas no uso do espectro eletromagnético (Artigo 75).

a multiplicidade de manifestações virtuais em portais, grupos que estão defendendo seu espaço, seu território, seu mundo com fundamentalismos, pode ser perigoso. Para apoiar seus objetivos, os grupos se expressam através de uma variada gama de ações, tais como escrever em um blog, twittar, criar conteúdo, piratear (Pirate Bay), compartilhar informações secretas (WikiLeaks), intervir em páginas como forma de protesto (Anonymus), cujo lema –"Somos uma legião. Não perdoamos, não esquecemos. Espere por nós"– é quase um grito de guerra, e os guerreiros podem estar em qualquer parte (Supelano, Gabriela 2011).

b. Desenvolvimentos legislativos recentes

1. A Lei 1.341 de 2009 – Tecnologias da informação e comunicação

Com a promulgação da Lei 1.341 de 2009, que regula as Tecnologias da Informação e Comunicação, a Colômbia modernizou o marco legal do setor das telecomunicações, regulamentado por normas dispersas, por serviços e deixando de lado a convergência, aspecto relevante na evolução da indústria. Agora, a Lei se fundamenta em princípios e reserva à regulamentação as especificidades, modalidade que permite suprimir e introduzir de maneira oportuna e ágil os ajustes próprios da evolução.

- Televisão
  A convergência não se estende aos serviços de televisão porque não estão contemplados especificamente na Lei. O regulamento da televisão continua encabeçado pela Comissão Nacional de Televisão –CNTV. Não obstante, a Lei 1.341 de 2009 traça um avanço nesses campos ao atribuir à Comissão de Regulação de Comunicações– CRC, como uma de suas funções:

> Regular o acesso e o uso de todas as redes e o acesso aos mercados dos serviços de telecomunicações, com exceção das redes destinadas principalmente a serviços de televisão radiodifundida e radiodifusão sonora, para uma regulação por mercados. (Artigo 22-4).

- Radiodifusão sonora
  Segundo a mencionada Lei 1.341 de 2009, os serviços de radiodifusão sonora na Colômbia deverão contribuir para difundir a cultura, afirmar os valores essenciais da nacionalidade colombiana e fortalecer a democracia. Além disso, determina que se deva fazer bom uso do idioma castelhano nos programas de rádio. Não se poderá fazer, por meio dos serviços de radiodifusão sonora, transmissões que atentem contra a Constituição e as leis da República ou a vida humana, a honra e bens dos cidadãos.

  Os concessionários dos serviços de radiodifusão sonora podem ser pessoas físicas ou jurídicas e a seleção, duração e prorrogação das concessões se realizarão de acordo com o estipulado na Lei de contratação pública. A concessão para o serviço de radiodifusão sonora inclui a permissão para o uso do espectro radioelétrico.

  O decreto 2.805 de 2008, por meio do qual se unifica e se estabelece o regime jurídico do serviço de radiodifusão sonora na Colômbia, eliminou a dispersão normativa deste serviço e ajustou seus requisitos, princípios e sanções à realidade da mídia. Este estatuto estabelece critérios para a classificação de emissoras de interesse público, para a outorga de emissoras às Forças Armadas e elimina a possibilidade de cancelamento de emissoras quando são violados parâmetros técnicos essenciais pela primeira vez.

Atualmente, com a ascensão das novas mídias, o rádio continua trabalhando para melhorar sua qualidade. As emissoras e cadeias transmitem música, debates, programas culturais, notícias e esportes. O rádio continua sendo uma das mídias de massa mais importantes, mas, sobretudo, a mais ágil e mais imediata para se saber o que está acontecendo. É uma mídia que chega aonde as outras não alcançam.

2. A proteção dos dados

Os direitos da pessoa versam sobre a vida privada dos indivíduos e suas relações familiares. O da intimidade também se chama direito à privacidade ou à vida privada e é a garantia da liberdade pessoal. A Constituição Política da Colômbia, em seu artigo 15, consagra os direitos à intimidade, à reputação, à proteção dos dados, à inviolabilidade da correspondência e faculta ao Estado exigir a apresentação de livros de contabilidade e demais documentos privados, nos termos assinalados pela lei.[18]

A Lei 1.266 de 2008 contém as disposições de *Habeas Data*. Ela desenvolve o direito a que se refere o artigo 15 da Constituição Política, assim como o direito à informação, estabelecido no artigo 20 da mesma Constituição, e os demais direitos, liberdades, garantias constitucionais que todas as pessoas têm com relação

[18] Artigo 15 da Constituição Política da Colômbia: "Todas as pessoas têm direito à sua intimidade pessoal e familiar e à sua reputação e o Estado deve respeitar tais direitos e fazer com que sejam respeitados. Igualmente, têm direito a conhecer, atualizar e retificar as informações que tenham sido coletadas sobre elas em bancos de dados e em arquivos de entidades públicas e privadas. No recolhimento, tratamento e circulação de dados se respeitará a liberdade e as demais garantias consagradas na Constituição. A correspondência e as outras formas de comunicação privada são invioláveis. Só podem ser interceptadas ou gravadas mediante ordem judicial, nos casos e com as formalidades estabelecidas pela lei. Para efeitos tributários ou judiciais e para os casos de inspeção, vigilância e intervenção do Estado, poder-se-á exigir a apresentação de livros de contabilidade e demais documentos privados, nos termos assinalados pela lei".

à captura, tratamento e circulação de dados pessoais, particularmente, os relacionados com informações financeiras e creditícias, comerciais, de serviços e as procedentes de outros países. O conceito da Corte Constitucional sobre a revisão desta Lei Estatutária está inserido na Sentença C-1101 de 2008.

Em 5 de janeiro de 2009, promulgou-se a Lei 1.273 que modificou o Código Penal, adicionando-lhe o Título VII BIS, denominado *Da Proteção da informação e dos dados,* para preservar integralmente os sistemas que utilizem as tecnologias da informação e comunicação.

Para isso, a mencionada Lei tipificou como delitos uma série de condutas relacionadas ao manejo de dados pessoais; novos tipos penais constitutivos de delitos informáticos punidos com penas de prisão de até 120 meses e multas de até 1.500 salários mínimos legais mensais vigentes. O novo Título do Código Penal se divide em dois capítulos, a saber:

- Atentados contra a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade dos dados e dos sistemas informáticos: *o acesso abusivo a um sistema informático; a obstaculização ilegítima de sistema informático ou da rede de telecomunicação; a intercептação de dados informáticos; o dano informático; o uso de software malicioso; a violação de dados pessoais; a simulação de sites web para capturar dados pessoais.*
- Atentados informáticos e outras infrações: *Furto por meios informáticos e similares; transferência não consentida de ativos.*

3. Ato Legislativo No 02 de 2011 – Eliminação da categoria constitucional da Comissão Nacional de Televisão

Criada pela Constituição Política da Colômbia em 1991 como uma entidade autônoma para vigiar a televisão (artigos

76 e 77 da Carta), a Comissão Nacional de Televisão começou seu trabalho em 1995.

No dia 21 de junho, o Presidente da República sancionou o Ato legislativo 02 de 2011, que eliminou a categoria constitucional da Comissão Nacional de Televisão. Os oito debates no Congresso da República transcorreram com tranquilidade, caracterizados pelo consenso entre os congressistas, tanto do Senado como da Câmara. Uma adesão igual foi percebida entre os representantes do setor da televisão e da opinião pública do país, visto que todos aspiram a uma renovação do serviço de televisão na Colômbia que tenha um marco regulatório que esteja em consonância com um modelo eficiente e ao qual a CNTV deve dar lugar.

Uma entidade independente do Governo se encarregará da regulação e fiscalização de conteúdos, bem como das concessões em matéria de televisão. Tal entidade será de caráter técnico, com uma "burocracia mínima". As funções que possam ser atribuídas a outras entidades serão assumidas por elas. O objetivo é incentivar a indústria para que se desenvolva melhor e com mais investimento, para que se consiga ter uma televisão onde haja livre concorrência, como uma garantia de qualidade para os telespectadores. As afirmações foram corroboradas pelo Ministro de Tecnologias da Informação e Comunicações com as seguintes palavras:

> Com a aprovação da eliminação de categoria constitucional da CNTV, damos um passo em direção ao futuro. Em primeiro lugar porque se dota o Congresso de flexibilidade para adotar normas legais em um setor tão dinâmico como o das novas tecnologias. E, além disso, este grande passo permitirá que o manejo da televisão seja mais flexível do ponto de vista tecnológico e de convergência. Igualmente, com essa aprovação no oitavo debate do ato legislativo, o Congresso terá mais espaço para analisar o novo modelo da televisão pública para a Colômbia porque o atual não é sustentável.

Enquanto o Congresso determina a estruturação da regulação convergente, o texto aprovado estabelece que durante os seis meses posteriores à entrada em vigor do Ato Legislativo, a CNTV continuará exercendo as funções que lhe cabem segundo a legislação vigente.

4. Terceiro canal de televisão

Nos últimos doze anos, o aumento de canais e de frequências na Colômbia trouxe junto uma oferta maior de programação, que também foi sendo incrementada significativamente pela penetração ascendente experimentada pela televisão por assinatura no país. Em 9 de agosto de 2007, a CNTV e o Ministério das Comunicações tornaram pública a decisão de aprovar a criação de um terceiro canal nacional de caráter privado. Neste momento, o processo de concessão do terceiro canal está suspenso até que haja um pronunciamento definitivo do Conselho de Estado. Enquanto isso, uma sentença do Tribunal Administrativo de Cundinamarca considerou legítimo o processo de licitação do terceiro canal privado apesar de só ter um proponente.

O Governo criará o ambiente técnico e regulatório necessário para o surgimento de mais canais nacionais privados, além do já anunciado terceiro canal. As limitações, segundo o Ministro de Tecnologias da Informação e Comunicações, são a capacidade do espectro eletromagnético e a solvência econômica dos investidores.

5. Televisão digital terrestre

Depois de diversos atrasos e negociações, no dia 28 de agosto de 2008, a Comissão Nacional de Televisão escolheu para a Co-

lômbia o sistema de televisão digital europeu DVB-T. A extinção do sistema analógico está programada para 2019, mas desde 29 de janeiro de 2010 iniciaram-se oficialmente as transmissões de teste do sinal digital em partes das áreas centro e norte da cidade de Bogotá, por meio dos canais públicos Canal Uno, Señal Institucional e Señal Colombia.

6. Resolução Nº 3.066 de 2011 – Regime Integral dos Direitos dos Usuários das Comunicações

Acesso rápido e resumido a todos os direitos dos usuários, promoção do acesso e do uso das tecnologias da informação e comunicação para o exercício adequado desses direitos, fortalecimento de todas as obrigações de informação dos provedores de redes e serviços para com os usuários, tempos máximos de atendimento, proteção de dados pessoais, massificação da Internet, proteção do meio ambiente. Essas são as normas estabelecidas no Regime Integral dos Direitos dos Usuários de Comunicações pela Comissão de Regulação de Comunicações – CRC, através da Resolução Nº 3.066 de 2011, com a finalidade de protegê-los e lhes dar garantias em suas relações com as operadoras que lhes prestam serviços de telecomunicações.

7. Lei 1.453 de 2011 – Segurança cidadã

Introduz uma reforma nos Códigos Penal, de Procedimento Penal, de Infância e Adolescência, nas regras sobre extinção de domínio e estabelece outras disposições em matéria de segurança, entre as quais: a utilização ilícita de redes de comunicações (Art.8), manipulação de equipamentos de terminais móveis dos serviços de comunicações em qualquer de seus componentes com a finalidade de alterar as bases de dados positivas e negativas que se criarão para este fim e que a entidade regulatória correspondente administrará. Deste delito fica excluído o desbloqueio das bandas dos terminais móveis (Art. 105). Definir as condições nas quais os operadores de comunicações, vendedores e distribuidores deverão garantir que as bandas dos terminais móveis estejam desbloqueadas para que o usuário possa ativá-los em qualquer rede, bem como definir as condições e características de bases de dados, tanto positivas como negativas, que contenham a informação de identificação de equipamentos terminais móveis (Art. 106).

8. Decreto 1.630 de 2011

Estabelece restrições para a utilização de telefones celulares roubados ou extraviados no país. A medida provocará mudanças no consumo do serviço de telefonia e novas obrigações para os vendedores de equipamentos e para os usuários.

9. Projeto de lei 263 de 2011 Senado/195 de 2011 Câmara – Próximo a ser sancionado pelo Presidente da República como Lei de Inteligência e Contrainteligência

Aprovou-se uma salvaguarda para os jornalistas que publicarem informação de caráter reservado e solicitou-se aos meios de comunicação autorregulação e fiscalização sobre o impacto que o material a ser transmitido possa gerar na segurança.

Sobre o monitoramento do espectro eletromagnético, o artigo 16 indica que as atividades de inteligência e contrainteligência compreendem atividades de monitoramento do espectro eletromagnético. A informação recolhida no âmbito do monitoramento

do espectro eletromagnético que não servir para o cumprimento dos fins estabelecidos nessa lei deverá ser destruída e não poderá ser armazenada nas bases de dados de inteligência e contrainteligência. Em qualquer situação, a escuta telefônica de conversas privadas, bem como a interceptação das comunicações privadas de dados deverão se submeter aos requisitos estabelecidos no artigo 15 da Constituição e do Código de Procedimento Penal.

10. Projeto de lei número 174 de 2010 Câmara, 142 de 2010 Senado. – Próximo a ser sancionado pelo Presidente da República como Lei ou Estatuto Anticorrupção

Contém normas orientadas a fortalecer os mecanismos de prevenção, investigação e sanção de atos de corrupção e a efetividade do controle da gestão pública. O artigo 80 faz referência à divulgação de campanhas institucionais de prevenção da corrupção, para as quais os provedores dos Serviços de Radiodifusão Sonora, de caráter público ou comunitário, deverão prestar apoio gratuito ao Ministério de Tecnologias da Informação e Comunicações na divulgação de projetos e estratégias de comunicação social que dinamizem os mecanismos de integração social e comunitária, bem como à Procuradoria Geral da Nação, à Controladoria Geral da República, à Promotoria Geral da Nação, ao Programa Presidencial de Modernização, Eficiência, Transparência e Luta contra a Corrupção e a outras entidades do Executivo, com um mínimo de 15 minutos diários de emissão para cada entidade, para divulgar estratégias de luta contra a corrupção e proteger e promover os direitos fundamentais dos colombianos.

Da mesma maneira, os operadores públicos de sistemas de televisão deverão prestar apoio, nos mesmos termos e com os mesmos objetivos, cada semana, com uma transmissão não inferior a 30 minutos efetivos.

11. Projeto de lei 241 de 2011 sobre direito autoral e direitos conexos na Internet

Este projeto de lei atende ao estabelecido no Plano Nacional de Desenvolvimento no que se refere à necessidade de atualizar a legislação em direito autoral, com relação às infrações que acontecem nas redes digitais. Inclui também as necessidades da Indústria Nacional e contribui para seu crescimento, competitividade e produtividade. Situa a Colômbia no nível dos Estados Unidos, União Europeia, Espanha, França, Irlanda, República da Coréia, Nova Zelândia e Chile, único país latino-americano até o momento a dispor de uma legislação a respeito.

Principais pontos desta iniciativa:

- Estabelece mecanismos rápidos para que os provedores de serviço de Internet colaborem com os autores e titulares de direito de autor e direitos conexos, com o propósito de impedir o uso ilegal de obras e serviços protegidos pelos direitos conexos na Internet: música, livros, audiovisuais, software, televisão, rádio, fotografias, pinturas etc. Hoje, na Colômbia, só podem ser bloqueados conteúdos com pornografia infantil.
- Tipifica a pirataria na Internet que se realiza com a utilização de suportes digitais de obras protegidas pelo direito autoral e serviços protegidos pelos direitos conexos.
- Propõe que, na Colômbia, a decisão de desabilitar ou retirar conteúdos de páginas web fique nas mãos das autoridades e que o procedimento a ser criado traga garantias processuais e a livre informação dos usuários da Internet (Ministério do Interior e da Justiça, 2011).

V. Desafios jurídicos e práticos das transformações

a. A compilação, concordância e atualização da legislação

O direito à informação no país deve ser formulado em normas unificadas e coerentes, o que requer uma disciplina de compilação, concordância e atualização da legislação e jurisprudência vigentes em matérias como os direitos fundamentais, os estatutos do rádio e da televisão, as disposições sobre a imprensa, a proteção do Estado à atividade jornalística, a tutela, as ações populares, o direito de petição, o direito autoral, os delitos, a lei de tecnologias da Informação e Comunicação, o Estatuto Anticorrupção, a lei de Inteligência e Contrainteligência, a Lei de Segurança Cidadã, os códigos de ética, o Código de Autorregulação Publicitária etc.

b. A proteção da liberdade de imprensa

Segundo um relatório recente da organização Freedom House, divulgado na segunda-feira, dia 2 de maio de 2011, entre os fatores que influenciaram os baixos níveis de liberdade da imprensa em 2010 se destacam: o aumento do controle dos governos sobre as mídias digitais, as atividades de atores não estatais, como o crime organizado na América Latina, as regulações restritivas do Estado, a violência e a ausência da diversidade midiática. O documento assinala também que a tecnologia pode mudar e melhorar o panorama midiático, tomando como indicadores as manifestações que ocorreram na África do Norte e Oriente Médio. "A Internet oferece um espaço livre em contextos opressores", afirma Karin Karlekar, principal autora do relatório da Freedom House.

Por sua vez, defensores da liberdade de imprensa e jornalistas que analisaram o papel das mídias digitais para promover

a imprensa independente, no marco das atividades organizadas pelo Dia Mundial da Liberdade de Imprensa, no Newseum, em Washington D.C., foram enfáticos ao afirmar que as novas tecnologias não devem significar novas formas de censura e que a proteção da liberdade de imprensa tem a mesma importância tanto nas mídias digitais como nas mídias tradicionais, considerando, portanto, que se deve responsabilizar da mesma maneira os governos que reprimirem os usos digitais, como as redes sociais e os blogs. São partidários de que se apoie a liberdade de imprensa tradicional em países que ainda não contam com acesso às novas tecnologias e de que os informes sobre a liberdade de imprensa precisam se adaptar à nova realidade criada pelas mídias digitais, como, por exemplo, considerar a capacidade digital indicando a quantidade de telefones celulares que existem em um determinado país.

c. O projeto de lei sobre direito autoral e direitos conexos na Internet

Embora alguns especialistas considerem que o *projeto de lei sobre Direito autoral e direitos conexos na Internet* gere confusão entre os usuários, tenha lacunas e aborde superficialmente as condutas descritas na Lei 1.273 de 2009, que cria o bem jurídico da informação e dos dados pessoais, o governo espera ver aprovado no Congresso este projeto de lei, apresentado no Senado em 4 de abril de 2011, considerado pelo governo nacional como política de Estado incluída no Plano de Desenvolvimento.

Sem dúvida, é preciso enriquecer o projeto de lei, mas é muito importante conhecê-lo em detalhes e sem vieses. A Direção Nacional do Direito Autoral – DNDA abriu um espaço de discussão. É muito importante, por exemplo, que o projeto

de lei tenha um glossário de termos ajustado aos padrões internacionais, no qual se explique exatamente o que é um *Internet Service Provider* (ISP) ou um *On-Line Service Provider* (OSP). Além disso, é preciso definir claramente, para evitar equívocos, termos como o de provedor de conteúdos, e o de usuário, que são mencionados ao longo do projeto; e especialmente os termos de infrator reincidente, esclarecendo a quem estão se referindo com a expressão infratores e delimitando quando e quantas vezes se poderá ser reincidente. Outros termos que merecem ser objeto de definição são os relativos ao Conhecimento Efetivo, os de Designação de Agentes para a recepção de notificações e os relativos a Notificações Judiciais (itens A e D do Art. 7) e o termo Passos Razoáveis que devem ser tomados e executados pelos ISPs ante eventuais infrações (Art. 9) (Ríos Ruiz, 2011).[19]

d. A autorregulação dos meios de comunicação nas redes sociais

Assim como nas redes, nos meios de comunicação tradicionais, a informação e a opinião constituem o núcleo do seu dia a dia, com a diferença que, nas redes sociais, a fronteira entre o privado e o público está tão indefinida que fica quase impossível discernir se um comentário crítico sobre um tema relacionado com o ambiente de trabalho faz parte da liberdade de expressão na esfera da intimidade ou pode ser considerado como uma deslealdade. A curta existência das redes sociais impede que exista uma legislação específica. Por esta razão, alguns meios de comunicação, entre eles, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*, *BBC*, *Reuter* e *Bloomberg* optaram pela autorregulação,

[19] Ver Ríos Ruiz, Wilson, (2011). "Ley Lleras – Análisis de los Pros y los Contra", (IV, 27, 2011);, Bogotá, wrios@uniandes.edu.co.

estabelecendo normas severas que proíbem seus jornalistas de revelar primeiras páginas, divulgar opiniões contrárias à linha do veículo ou utilizar uma linguagem inadequada.

e. A atualização profissional, as novas profissões e a educação virtual on-line

É inegável que o ritmo das inovações e dos novos desenvolvimentos está definindo as regras da aquisição de conhecimentos profissionais. Na formação acadêmica, em áreas como economia, engenharia e direito, é indispensável abordar a incidência das tecnologias da informação e comunicação na sociedade.

Por sua vez, os jornalistas estão vivendo o dilema de ter que definir como manter uma boa relação com o receptor, tanto nos sites web como na produção de conteúdos melhores e mais atraentes, na construção da informação, no conhecimento da tecnologia, no compromisso com os receptores, em vez de com os poderes. Já não está apenas nas mãos dos jornalistas a criação da agenda informativa. As redes sociais produzem opinião e contrainformação sobre assuntos de alto interesse público.

A proposta é que o Ministério da Educação Nacional considere a possibilidade de implementar a educação virtual on-line, viabilizando a revalidação do título profissional sem que a pessoa precise deixar o ambiente de trabalho. Esta opção garantiria a atualização permanente a que um bom profissional deve se submeter.

Para monitorar o que as pessoas pensam das marcas nas comunidades virtuais, surgiu uma nova profissão: os *community managers*, ou *gerentes das redes sociais*. Para os próximos anos, as tendências indicam que os telefones inteligentes substituirão os computadores, os *tweet*s e os *inbox* substituirão os correios eletrônicos e uma sessão de Facebook substituirá os encontros para dis-

cutir negócios. Consequentemente, assim como há 8 ou 10 anos era indispensável para uma empresa ter uma página web, hoje o fundamental é ter um papel ativo em uma rede social.

f. A massificação da Internet

A combinação dos números do Ministério de Tecnologias da Informação e Comunicações sobre a penetração da rede no país, com a estatística dos serviços digitais na cidade, leva às seguintes conclusões:

- As instituições chegaram primeiro à rede que os usuários.
- Existe uma grande necessidade de aumentar a penetração da rede para as camadas 1, 2 e 3, visto representarem 88% da população e pelo fato de que boa parte dos serviços on-line está se encaminhando para os usuários desses estratos. Este é o caso, por exemplo, dos mapas do serviço de transporte urbano, Transmilenio, que estão no portal suRumbo.com.
- Mudar a visão de muitos cidadãos que não investem em uma conexão à Internet porque não consideram isso necessário.

g. Os conteúdos audiovisuais e o congestionamento da rede

A multinacional Cisco Systems, em seu relatório *Cisco Visual Networking Index*, prevê que em 2014, quando a rede passará por uma nova etapa de desenvolvimento, 46% do tráfego global da Internet, no segmento de consumo de massa, serão resultantes da transmissão e visualização de vídeos, em computadores pessoais. Esta revolução será mais contundente na América Latina, onde 64% do tráfego da rede estarão relacionados aos conteúdos audiovisuais; o vídeo móvel concentrará 76,6%, enquanto a troca de arquivos e a navegação representarão apenas 16,5% e 14,7% respectivamente.

Não obstante, este crescimento do vídeo poderia ocasionar nos próximos anos um *congestionamento na rede*, posto que suas infovias estão ficando sem capacidade de administrar a gigantesca quantidade de dados que transitam por elas. Entre os fatores que contribuem para esse *congestionamento,* destacam-se o crescimento acelerado no uso dos dispositivos móveis com acesso à rede e a ascensão do vídeo, um tipo de conteúdo que exige muita banda larga. A saturação demonstra a existência de uma demanda crescente de serviços, bom problema, que deverá ser mitigado com a implantação de redes 4G (quarta geração).[20]

Conclusão

O exercício do direito a informar e a ser informado na Colômbia foi o tema central desta apresentação, mostrando que a informação, em suas distintas facetas e por meio dos meios de comunicação, deve sempre estar amparada pelo guarda-chuva da regulação, estabelecida por e para as pessoas, no contexto real, aplicada pelo Estado que zela também pelo desenvolvimento tecnológico, garantindo sempre a liberdade e o direito à informação e à participação cidadã, como pilares da democracia e do poder político.

[20] Ver Piñeros, Gonzalo, (2010), "Se congestiona la red Internet", no jornal *El Tiempo* (15, III, 2010, p.2), Bogotá, Colômbia. (*El Tiempo*, "El correo, el chat y las noticias, lo preferido en Internet en la región", Pesquisa do Grupo de Diarios de América –GDA- em 17 países da región. (7, XII, 2009, p.2), Bogotá, Colômbia.

Referências Bibliográficas

Avila Palacios, Ricardo (2005). *Derecho a la Información – Jurisprudencia Constitucional*. Bogotá, Colombia, Editorial ABC.

Carr, Nicholas (2011). *Superficiales ¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes?*. Colombia, Taurus.

Constitución Política de Colombia.

Cotino Hueso, Lorenzo (2007). *Libertad en Internet.* Valencia, Tirant Lo Blanch.

Devis Granados, Isaac A; Rincón Cárdenas, Erick (2008). *Derechos de los usuarios de las telecomunicaciones.* Bogotá, Universidad del Rosario.

Dinatale, Martin; Gallo, Alejandra (2010). *Luz, Cámara… ¡Gobiernen!. Nuevos paradigmas de la comunicación presidencial en América Latina.* Argentina, Fundación Konrad Adenauer.

Domscheit-Berg, Daniel (2011). *Dentro de WikiLeaks.* Colombia, Rocaeditores.

Fernández, Carmen Beatriz (2008). *Ciberpolítica: ¿Cómo usamos las tecnologías digitales en la política latinoamericana?.* Argentina, Fundación Konrad Adenauer.

________ (2003) Grupo de estudios en Internet, Comercio Electrónico, Telecomunicaciones e Informática. *Derecho de Internet y Telecomunicaciones.* Bogotá, Universidad de los Andes, Legis Editores.

Laguado Giraldo; Roberto, Gamboa Bernate, Rafael y otros (2006). *Estudios jurídicos sobre comercio electrónico.* Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Cámara de Comercio de Bogotá.

Leer, Anne (2001). *La visión de los líderes en la Era Digital.* México, Pearson Education.

Muñoz Machado, Santiago (2000). *La regulación de la red.* Madrid, Taurus.

Ortiz Abella, J.G. (2011). *WikiLeaks Documentos secretos.* Bogotá, Colombia, Editorial Oveja Negra.

Pérez Luño, Antonio-Enrique (1996). *Manual de Informática y Derecho.* Barcelona, Ariel.

Piñeros, Gonzalo (2011) *Historias reales de redes virtuales.* Colombia, Grijalbo.

Sandoval Carranza, Jairo Antonio (2001). *Manual de normas esenciales sobre medios de comunicación.* Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.

Uprimny, Rodrigo; Fuentes, Adriana; Botero, Catalina; Jaramillo, Juan Fernando (2006). *Libertad de prensa y derechos fundamentales.* Colombia, Legis Editores.

Capítulo V

México: mídia, política e cidadãos no momento da convergência digital

Raúl Trejo Delarbre

A regulação dos meios de comunicação no México não propicia a diversidade nem a qualidade em seus conteúdos. A irrupção das novas tecnologias digitais criou um novo contexto no qual o jornalismo encontra novas opções e exigências. Porém, ao menos por enquanto, o uso de recursos digitais não permite melhorar substancialmente o exercício profissional dos jornalistas neste país.

As leis para os meios de comunicação são velhas e, em muitos casos, impossíveis de cumprir porque foram desenhadas para circunstâncias muito diferentes das que prevalecem hoje no México. Os jornais e as revistas são regidos pela *Lei de Imprensa* promulgada em 1917. Seu propósito principal é penalizar os jornalistas por atacar "a vida privada", "a moral pública" ou "a paz pública". Embora seja aplicada em poucas ocasiões –tanto que muitos jornalistas consideram-na revogada– a Lei de Imprensa foi utilizada para encarcerar jornalistas ou pelo menos para ameaçá-los já que

as sanções que estabelece são de caráter penal. Isto é, no México ainda existem delitos de imprensa que podem ser castigados com prisão. As definições de algumas infrações são tão vagas ou se encontram de tal forma tal tingidas por uma moral diferente da que prevalece hoje em dia que, por exemplo, a Lei de Imprensa estabelece em seu Artigo 3º que: "Constitui um ataque à ordem ou à paz pública: Toda manifestação ou exposição maliciosa feita publicamente por meio de discursos, gritos, cantos, ameaças, manuscritos, ou da imprensa, desenho, litografia, fotografia, cinema, gravação ou de qualquer outra maneira, que tenha por objeto desprestigiar, ridicularizar ou destruir as instituições fundamentais do país; ou com os que se ofende a Nação Mexicana, ou as Entidades Políticas que a formam". A partir desta definição, poderiam ser presos muitos dos jornalistas que descrevem condutas de corrupção de funcionários públicos ou que têm posições críticas em relação ao Estado.

Rádio e TV, concessão discricional de licenças

A radiodifusão é regulada pela Lei Federal de Rádio e Televisão que foi promulgada em 1960. Da mesma forma que a Constituição mexicana, essa Lei reconhece que o espaço através do qual as ondas eletromagnéticas se propagam é propriedade da Nação, de tal modo que as licenças para transmitir por esses meios são outorgadas pelo Estado. Essa faculdade recaía no Ministério das Comunicações e Transportes e, recentemente, foi transferida para a Comissão Federal de Telecomunicações. Em ambos os casos, trata-se de organismos que respondem diretamente ao Presidente da República, de forma que a atribuição de concessões para televisão e rádio esteve e continuando a estar subordinada à discricionariedade do governo.

A decisão dos presidentes mexicanos de somente outorgar licenças de rádio e televisão a empresários que lhes pareçam politicamente idôneos traduziu-se em uma intensa concentração desses meios de comunicação. No México existem 1.600 estações radiodifusoras, tanto na Amplitude Modulada como na Frequência Modulada. Dessas, 1.235 têm licenças para operar comercialmente, e somente 365 (23%) são estações não comerciais que se encontram em mãos do governo federal e de governos locais, ou pertencem a universidades ou grupos sem fins lucrativos. Das estações comerciais, que constituem quase oito de cada 10 emissoras em todo o país, pelo menos 70% encontram-se em mãos de 10 grupos radiofônicos.[1]

Há pouco e em algumas regiões, nenhum espaço para a rádio não comercial. Há menos ainda para a de caráter comunitário. No México existem poucas dezenas de rádios comunitárias, todas de baixa potência. Cerca de vinte dentre elas têm licenças de transmissão. A partir de 2008, vários promotores de rádios comunitárias sofreram processos judiciais por transmitir sem ter recebido licença para isso, embora há muito tempo houvessem solicitado essa autorização ao governo federal. A digitalização da rádio não foi concebida como uma possibilidade para que, ao existir mais frequências, possam acender a esse meio grupos e instituições que, até o momento, não encontraram espaço no dial radiofônico.Os empresários da radiodifusão foram reticentes em relação a esta inovação tecnológica e tampouco interessou ao governo estimular o processo de substituição da rádio analógica pela de caráter digital. Em fevereiro de 2011, a Comissão Federal de Telecomunicações concordou que o protocolo tecnológico que será utilizado para a rádio digital no México será o "In Band On

[1] Gabriel Sosa Plata, "Grupos radiofónicos y concentración", em J. Bravo, A. Vega M. e R. Trejo D., coords., *Panorama de la comunicación en México 2011.* AMEDI, México, 2011, p. 95.

Channel", IBOC, que é o que funciona nos Estados Unidos. Entretanto, a decisão de passar do sistema analógico para o digital caberá a cada radiodifusor, de forma que, sem um plano nacional de transição tecnológica, será impossível que a rádio digital se expanda no México nos próximos anos.

Televisão em mãos de duas empresas

A televisão é o meio de comunicação que se encontra em menos mãos. No México há 863 canais de televisão, dos quais 62% (532 canais) estão concessionados à Televisa ou à Televisão Azteca. Existem 253 emissoras de televisão concedidas a governos dos estados, mas quase todas transmitem com pouca potência e, em geral, são órgãos de propaganda mais que promotoras de uma televisão substancialmente diferente da índole comercial. O Canal 11, administrado pelo Instituto Politécnico Nacional, tem 39 estações com as quais chega a quase metade do país. Há apenas cinco emissoras universitárias, e todas têm sinais circunscritos a sua localidade.

Ao contrário da rádio, no México a televisão sim teve regras e prazos para a transição digital, mas com pouco êxito. Em julho de 2004, o governo estabeleceu o ano de 2021 como horizonte para que todas as emissoras de televisão migrem à plataforma digital. Para isso, dispôs que os operadores de cada canal analógico recebessem uma frequência adicional na qual começariam a transmitir no formato digital. Sete anos mais tarde, haviam-se expedido licenças para apenas 117 dos 756 canais analógicos do país. Isto é, quase 85% das estações de televisão não haviam iniciado a migração para a tecnologia digital.

O padrão que o governo escolheu é o que os Estados Unidos utilizam e orienta-se fundamentalmente para a Alta Definição. Ao contrário dos padrões europeu ou japonês, adotados por amplas regiões do mundo, incluindo a América Latina, o modelo norte-americano não teve como prioridade a abertura de espaços para mais canais, mas, fundamentalmente, a transmissão de imagens de melhor qualidade[2]. Em setembro de 2010, o presidente do México, Felipe Calderón, adiantou para fins de 2010 o prazo do "apagão" analógico. Os consórcios da televisão privada se opuseram e conseguiram que vários legisladores do Senado da República impugnassem essa decisão diante da Suprema Corte de Justiça. O decreto presidencial continuava suspenso em maio de 2011, de modo que o caminho para a televisão digital não tinha regras nem datas claras.

Com a digitalização, em cada canal onde até agora se difundiu um sinal analógico, haverá espaço para dois canais de televisão de alta definição ou um de alta definição e três sem esta qualidade de imagem, mas também digitais. As normas propostas pelo governo não especificavam se esses canais adicionais seriam administrados pelas empresas que já têm a maior parte das frequências de transmissão de televisão ou se haveria abertura para a intervenção de outras empresas ou grupos da sociedade.

Concentração, refratária ao pluralismo

A concentração de muitos recursos comunicacionais em poucas mãos é resultado da consolidação de corporações empresariais e, inclusive, uma das consequências (não a única, sem dúvida) do desenvolvimento tecnológico. As novas tecnologias da comu-

[2] Raúl Trejo Delarbre, "Digital Television: Options and Decisions in Latin America". *Popular Communication. The International Journal of Media and Culture.* Routledge, Taylor and Francis Group, London, No. 7, 2009, pp.169 -178.

nicação possibilitam que mais pessoas e grupos tenham acesso à difusão de suas próprias mensagens, mas também facilitam a propagação, entre audiências mais amplas, dos conteúdos que antes eram difundidos em escala unicamente local ou regional.

No México, essas características da comunicação contemporânea favoreceram o crescimento e, com isso, a influência política das corporações de comunicação mais importantes. As empresas de televisão concentram frequências e audiências com mais intensidade que em qualquer outro país da América Latina (talvez com exceção de Cuba, em circunstâncias políticas muito diferentes). Em 2007, na Argentina, as duas cadeias de televisão mais importantes concentravam 27,3% da audiência em todo o país; No Brasil, as duas redes com mais espectadores atingiam 60,3%; no Chile, 21,2%; na Venezuela, 49%. No México, a Televisa e a TV Azteca concentravam 96,8% dos espectadores de todo o país.[3]

Em 2010, os relatores da Liberdade de Expressão da Organização das Nações Unidas e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos integraram uma missão conjunta no México. Sua preocupação fundamental era o risco que os jornalistas correm, particularmente em zonas onde os grupos criminosos que se dedicam ao narcotráfico e outros delitos ganharam muita influência. Além disso, os relatores, Frank La Rue e Catalina Botero, observaram durante sua visita que a concentração dos meios de radiodifusão constitui uma séria restrição à pluralidade e à liberdade de expressão no México. No relatório que apresentou este ano, a Dra. Botero explicou: “a Relatoria observa que existe uma alta concentração na propriedade e no controle dos meios de comunicação aos que se atribuiu frequências radiofônicas”. E assinala: “Além disso, alerta que não existe um órgão regulador independente, e que o marco jurídico vigente não oferece garantias de certeza, pluralismo e diversidade”.[4]

[3] Raúl Trejo Delarbre, “Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina”. *Intercom*, Revista Brasileira de Ciências da Comunicação. São Paulo, Vol. 33, No. 1, Janeiro / Junho 2010, pp.17–51.

Lição da Corte ao Congresso

Além da Lei Federal de Rádio e Televisão, existe uma Lei Federal de Telecomunicações promulgada em 1995 que também foi ultrapassada pelas mudanças tecnológicas. Em 2005, as empresas de televisão impulsionaram várias reformas em ambas as leis federais com as quais pretendiam, principalmente, difundir serviços de telecomunicações (telefonia móvel e Internet) nas frequências que têm em concessão para propagar sinais de radiodifusão. No México, salvo algumas exceções, todas as frequências de televisão e rádio foram outorgadas gratuitamente, mas, em contrapartida, todas as frequências para telefonia foram arrematadas às vezes por preços muito altos. Com essa reforma da lei, as emissoras queriam comercializar serviços de telefonia em bandas geminadas às frequências de televisão, mas sem pagar ao Estado por esta exploração adicional.

Tais reformas das leis de Telecomunicações e de Rádio e Televisão ficaram conhecidas como “Lei Televisa” e em dezembro de 2005 foram aprovadas pela Câmara dos Deputados, com apoio de todos os partidos políticos. Mas diferentes grupos da sociedade, entre eles profissionais de jornalismo e cultura, as impugnaram. Em março de 2006, foram aprovadas pelo Senado da República

[4] Catalina Botero, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.* 7 de março de 2011, pp.263 e 264. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf.

mas com uma votação dividida. Quarenta e sete de 128 senadores que integram essa Câmara solicitaram então a intervenção da Suprema Corte de Justiça da Nação, a qual, em junho de 2007, declarou inconstitucionais essas reformas da lei, invalidando-as.

Um dos argumentos centrais dos ministros da Corte para revogar as reformas que constituíam a "Lei Televisa" foi o aumento que representavam no poder das emissoras, sem que houvesse contrapesos capazes de propiciar mais diversidade na televisão. O ministro David Góngora justificou essa posição assim: "Tratando-se de meios de comunicação que requerem o uso de um bem público restrito como é o espectro eletromagnético, o Legislador é obrigado a regulá-lo de maneira tal que garanta a igualdade de oportunidades para seu sucesso e propicie um pluralismo que assegure à sociedade a permanente abertura de um processo de comunicação que estimule a democracia e a cultura".[5]

Uma proposta de legislação integral

O México não conta com essa abertura, nem com tal regulação. Pelo menos desde 1977, de tempos em tempos, diferentes forças políticas e grupos profissionais e especialistas propõem reformas de lei para propiciar o acesso, especialmente à televisão, de vozes e setores que não costumam estar presentes nela. Em quase três décadas e meia, os promotores de reformas para ampliar a participação da sociedade nos meios de radiodifusão afinaram suas propostas, de tal forma que, se o Congresso não as aprova não é por ausência de projetos.

[5] Intervenção do ministro Genaro Góngora Pimentel na sessão de 31 de maio de 2007 no Plenário da Suprema Corte de Justiça da Nação.

Em 8 de abril de 2010, os legisladores de vários partidos políticos, entre os quais Ação Nacional –o partido de direita que ocupou o governo do país desde 2000– e o Partido da Revolução Democrática –considerado como de esquerda– apresentaram na Câmara dos Deputados e no Senado da República a iniciativa de criar uma nova Lei Federal de Telecomunicações e Conteúdos Audiovisuais. A intenção de reunir em um só instrumento legal as regras destinadas ao funcionamento das telecomunicações e da radiodifusão deve-se ao fato da convergência tecnológica permitir, atualmente, o entrelaçamento de ambas nas mesmas plataformas digitais.

Organizada em 13 títulos e 252 artigos, a proposta da nova Lei Federal propunha, entre outros temas, os seguintes: 1) considerar os meios de comunicação como de serviço público e não somente de interesse público, como dispõe a atual legislação. Toda concessão deverá ser atribuída por meio de licitação pública; 2) estabelecer limites à concentração de meios de radiodifusão e em telecomunicações, bem como obrigações específicas para os concessionários que ocuparem mais de 25% das frequências nacionais ou em uma área de cobertura; 3) reafirmar o domínio da nação sobre o espectro eletromagnético e, portanto, estabelecer que toda exploração adicional que já tiver sido autorizada requererá uma contraprestação econômica; 4) fixar critérios para que a renovação de concessões tome em conta o serviço prestado às audiências ou aos usuários; 5) dotar de autonomia o órgão regulador da radiodifusão e das telecomunicações em relação ao governo; 6) garantir o acesso de todas as pessoas às redes de informação digital; 7) garantir o direito de réplica nos meios de comunicação; 8) proteger o direito dos cidadãos de estarem informados, bem como de exercerem sua liberdade de expressão; 9) salvaguardar o direito das crianças a receber programação de qualidade de acor-

do com sua idade, bem como o direito de todas as audiências à integridade nas transmissões de espetáculos desportivos e obras cinematográficas; 10) o Estado terá 60 minutos diários em cada canal de televisão e rádio (atualmente dispõe de 40 em televisão e 65 em rádio); 11) garantir a autonomia, em relação ao governo, dos meios de comunicação de caráter público, permitir-lhes a venda de espaços de publicidade e estabelecer outras regras para sustentar o financiamento; 12) reconhecer o direito das comunidades e dos povos indígenas a manejar seus próprios meios de comunicação; 13) Estabelecer que em todos os canais de rádio e televisão haja ao menos 50% de conteúdos de produção nacional. A quinta parte deles deveria ser contratada com produtores independentes. Haveria um fundo com recursos fiscais para estimular a produção audiovisual.[6]

A iniciativa de Lei Federal de Telecomunicações e Conteúdos Audiovisuais possibilitou uma extensa discussão. Os consórcios de comunicação mais importantes se opuseram a ela. O governo e o PAN, que inicialmente havia apoiado essa proposta, mudaram de opinião. Um ano mais tarde, a iniciativa continuava retida nas comissões encarregadas de analisa-las nas duas câmaras do Congresso da União.

Desenvolvimento irregular da Internet

Longe de propiciar a diversidade, as regras para os meios de comunicação no México favorecem a concentração e dificultam o aproveitamento e a propagação das novas tecnologias digitais. Tampouco existe um plano nacional para o desenvolvimento da

[6] "Declaración del Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios", 18 de março de 2010. Disponível em http://alturl.com/g7s5q. O texto completo da iniciativa pode ser encontrado em http://nuevaleydemedios.amedi.org.mx.

Internet. Na primavera de 2011, no México há aproximadamente 33 milhões de usuários de Internet, que são pouco menos de 30% da população. As políticas estatais para ampliar o acesso à Rede são desarticuladas e insuficientes. Em princípios do novo século, o governo começou a instalar Internet nos municípios considerados de marginalização alta e muito alta, que são 1.251 em todo o país. Em 2011, somente 301 desses municípios mais pobres (apenas 24%) contam com conexão à Rede de redes.

A disponibilidade de conexões reproduz a desigualdade social e regional. No Distrito Federal, que é a capital do país, 39,2 de cada 100 domicílios têm conexão à Internet. Há taxas similares nos estados mais industrializados, particularmente os que se encontram no norte do país: na Baja Califórnia, 35,4 de cada 100 domicílios possuem Internet e, em Nuevo León, 31,8 de cada 100. Ao passo que nas entidades mais pobres, particularmente no sul da República, as dificuldades para se conectar à Rede são similares às que existem na prestação de outros serviços públicos. Em Guerrero, só há conexão à Internet em 10,8% dos domicílios; em Oaxaca, em 7,8% e em Chiapas apenas 7,2 de cada 100 domicílios contam com essa possibilidade.[7]

À ausência de uma política estatal capaz de ampliar o acesso às redes digitais, somam-se os altos custos e a qualidade insuficiente das conexões fornecidas por empresas privadas. No México, há 18 telefones fixos e 82 linhas de telefone celular para cada 100 habitantes. A maior parte dessas linhas são administradas por empresas do mesmo grupo empresarial. Oitenta por cento da telefonia fixa e 70% da telefonia móvel são propriedade do Grupo Carso, do empresário mexicano Carlos Slim. As em-

[7] Dados calculados a partir do Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010 e Presidencia de la República, *Cuarto Informe Presidencial. Anexo Estadístico*, México, Setembro de 2010.

presas desse magnata expandiram a cobertura da telefonia no México, mas o serviço de Internet que fornecem continua sendo mais caro que em outros países. No início de 2011, um pacote de telefonia doméstica com Internet de até 5Mb custava o equivalente a 87 dólares.

Apesar dessas limitações, o uso de Internet cresce mais além dos segmentos economicamente mais abastados. Quase a metade dos usuários da Rede no México se conecta fora de sua residência, tanto nos centros de trabalho e escolas como em cibercafés. As redes sociais foram adotadas como espaços e instrumentos de comunicação e interação muito versáteis. Em maio de 2011, estimava-se em 24 milhões o número de usuários de Facebook no país, dos quais 57% têm entre 13 e 24 anos.[8] O número de contas de Twitter no México é menos preciso, mas estima-se que podem chegar a 4 milhões.[9]

A imprensa na Rede e face à ela

A expansão da Internet ofereceu um mercado atraente para os meios de comunicação, embora a maior parte dos mexicanos ainda prefira informar-se dos assuntos da atualidade por meio da televisão e de outros meios convencionais. O jornal *on-line* mais visitado é *El Universal* (versão digital do jornal impresso do mesmo nome) o que se encontra entre os 15 *sites* mexicanos mais visitados na Internet. O *site* do *El Universal* (www.eluniversal.com.mx) recebe uma média de 3 milhões de visitas por dia. Depois dele estão *Milenio Diario* (www.milenio.com), com pouco mais de um milhão de visitas por dia, e *El Norte* (www.elnorte.com),

[8] Facebakers: www.facebakers.com. Acessado em 13 de maio de 2011.
[9] International Business Times, http://alturl.com/7zbce. Acessado em 13 de maio de 2011.

editado em Monterrey e que recebe pouco menos de 800 mil visitas diárias.[10] Esses são os únicos jornais que estão *on-line* a partir do México e que se encontram entre os 50 mais visitados. A informação se refere a usuários em todo o mundo, embora a maior parte seja de internautas mexicanos.

A principal oferta de leitura desses jornais é o conteúdo de suas edições em tinta e papel. Todos eles, especialmente o *El Universal*, têm atualizações frequentes de sua informação. Mas os textos e imagens mais importantes são das edições impressas. A construção de um discurso específico para os formatos digitais, bem como a busca de conteúdos além dos que surgem das edições em papel e tinta, foram resultado de processos lentos entre outros motivos devido ao fato da imprensa *on-line* não ter conseguido tantos créditos financeiros como haviam suposto os empresários dessas casas jornalísticas. Mais que produzir conteúdos especiais para as edições *on-line*, esses jornais buscaram novas plataformas digitais para difundir os mesmos conteúdos: o *download* de arquivos PDF para o computador, as versões para dispositivos móveis tipo PDA como os Palm e Blackberry, bem como, mais recentemente, os aplicativos para baixar toda ou parte da edição no Ipad são extensões das edições em páginas *web*.

Essa busca precária de conteúdos próprios para tais edições implicou uma utilização escassa dos recursos hipertextuais e multimídia que é possível aproveitar na comunicação *on-line*. Como quase todos os textos que aparecem nessas edições foram elaborados para os jornais em tinta e papel, carecem de links de hipertexto e, assim, desperdiçam a possibilidade que a Internet oferece para dotar de contexto, documentar as fontes de informação em que o

[10] Dados calculados a partir de Alexa, http://alexa.com. Informação consultada em 12 de maio de 2011. A metodologia destas avaliações é descrita mais adiante.

jornalista se baseia e proporcionar aos leitores opções adicionais para ampliar ou enriquecer seu conhecimento do tema abordado em cada artigo. Em meados da década passada, uma pesquisa sobre as práticas do jornalismo mexicano *on-line* lamentava:

> Reforma.com faz jornalismo digital de forma muito limitada, apesar do enorme volume de conteúdos. Seu desenvolvimento multimídia ainda é pobre, principalmente em vídeo e áudio; as fotogalerias são muito poucas e as animações gráficas se limitam a um par mensal.[11]

El Universal Online, que como apontamos, é o jornal mexicano com maior audiência na Internet, trabalhava com uma equipe pequena, que durante vários anos foi somente complementar da que era responsável pela versão impressa. Neste *site*, a maior parte das notas diferentes da edição impressa é elaborada por redatores atentos às informações das agências de notícias e aos noticiários radiofônicos. Assim, produz-se uma espécie de retroalimentação contínua ou, visto de outra maneira, um asfixiante círculo vicioso entre a informação dos meios convencionais e a que se divulga na Rede: praticamente não há sala de redação de imprensa, televisão ou rádio no México, que não tenha um computador conectado com o *site* do *El Universal*. E os jornalistas deste site na *web* estão fundamentalmente alertas do que divulgam os meios convencionais. Em 2005, a redação de *El Universal Online* era composta por 17 pessoas entre editores, produtores e auxiliares. A redação de *Reforma.com* contava com 80 pessoas.[12]

[11] Leonardo Aramis Flores Carranza, *Periodismo digital. Algunas experiencias desde la Ciudad de México* Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2005, p.62.

[12] Flores Carranza, *op.cit.*, pp.77-79.

Pouco jornalismo investigativo

A pouca originalidade dos jornais *on-line* não se deve unicamente à falta de aproveitamento dos recursos digitais, nem à insuficiente capacitação de seus redatores, mas a um defeito estrutural da imprensa no país. No México, salvo exceções, não há tradição nem exercício de jornalismo investigativo. A proverbial dependência de boa parte da imprensa escrita do financiamento governamental –assunto ao qual não podemos nos deter neste relatório, mas que se manteve apesar de uma importante modificação nas relações entre a imprensa e o poder político– desestimulou ou impossibilitou totalmente o exercício de um jornalismo inquisitivo. Por muitos anos, a imprensa mexicana deu as costas à revelação ou à denúncia de fatos incômodos para o poder político. Mais tarde, sobretudo a partir da última década do século XX, o jornalismo mexicano se tornou mais agressivo, mas não necessariamente por isso, aprofundou os esforços para investigar a fundo acontecimentos de interesse público.

Ancorada, fundamentalmente, na propagação de notícias que já se tornaram conhecidas nos meios eletrônicos, a imprensa mexicana é, em sua grande maioria, propagadora de ditos, mas não necessariamente de fatos. As páginas dos diários –e sem dúvida os espelhos destes conteúdos que constroem na Internet– continuam repletas de declarações e entrevistas, mas com pouca informação proveniente de uma autêntica investigação jornalística. Entendemos que a investigação jornalística implica esquadrinhar os motivos de um acontecimento, cotejar em várias fontes a informação encontrada, considerar todos os pontos de vista possíveis sobre o assunto, colher tanto testemunhos quanto dados em fontes documentais, explorar o significado que este assunto terá para a sociedade, explicá-lo com gráficos e dados quando for possível, etc.

Repórteres *convergentes*

Os recursos digitais podem ser utilizados para divulgar novos espaços no trabalho jornalístico, para abastecer de fontes adicionais e inclusive novas tarefas de investigação (como veremos mais adiante) e também para que os jornalistas façam mais tarefas pelo mesmo salário.

Com certa arrogância, em alguns meios da América Latina começa-se a denominar *jornalistas convergentes* os profissionais que utilizam instrumentos digitais para desempenhar suas funções em diversos meios. Há grupos empresariais que possuem tanto jornais impressos como estações de rádio e televisão e, agora, além disso, espaços na Internet, e que buscam aproveitar em todos eles o trabalho de seus jornalistas. Assim, os repórteres que antes trabalhavam unicamente para o jornal e que tinham a obrigação de entregar suas notas todas as tardes na redação, para que aparecessem na edição da manhã seguinte, de repente recebem um gravador digital e um telefone celular para converterem-se em repórteres do noticiário radiofônico, transmitido várias vezes ao dia (e, às vezes, também a cada hora). Alguns deles, além disso, devem carregar uma câmera de vídeo e registrar cenas que enviarão para o telejornal da tarde ou da noite. Em diversos casos, também devem enviar prévias de suas notas que aparecerão na edição *on-line*.

Esses repórteres convergentes têm a oportunidade de se dirigir a públicos mais numerosos, podem alternar estilos diferentes segundo a plataforma jornalística que utilizem e estão em condições de ampliar e melhorar uma nota até deixá-la plenamente afinada para o jornal impresso. Sem dúvida, trata-se de um trabalho profissionalmente versátil, mas no qual se reúnem a exigência e a pressão de vários meios, embora todos dependam do mesmo consórcio. A professora María Elena Meneses pesquisou as rotinas de trabalho de vários repórteres convergentes no Grupo Imagen, que possui televisão, rádio, um jornal impresso e um portal na Internet. Dos jornalistas que essa pesquisadora entrevistou, 69% trabalha agora mais horas por dia que antes da incorporação das tecnologias digitais, mas somente 31% havia recebido aumentos salariais pelas novas cargas de trabalho. Os repórteres submetidos a esse regime tinham menos tempo para atualizar seus conhecimentos e estavam subordinados, mais que antes, ao dia a dia imposto pelas exigências da redação.[13]

A Internet como fonte de informação

A Internet é útil como fonte de informação, em primeiro lugar, para complementar o trabalho dos jornalistas. Embora a citem pouco, cada vez mais repórteres e, sobretudo, comentaristas na imprensa se apoiam na Wikipedia e em *sites* similares para obter informação de base para suas notas. Em segundo lugar, a Internet é propícia para a divulgação de documentos públicos que seria difícil conhecer e consultar sempre que necessário.

Desde que, em junho de 2003, passou a ter vigência a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, os jornalistas mexicanos passaram a contar com um valioso recurso para investigar e obter documentos

[13] María Elena Meneses Rocha, *El periodismo en la sociedad de la información. Implicaciones de la convergencia en los procesos de producción informativa, en la cultura profesional y en la calidad de la información: El caso de México.* Tesis. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Comunicación. Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2010. Disponível em: http://mariaelenameneses.com/tesis-doctoral.

e dados do governo. Essa Lei tornou pública quase toda a informação dos ministérios e dependências governamentais, criou o Instituto Federal de Acesso à Informação para dirimir controvérsias entre cidadãos que solicitam informação e funcionários do governo que se recusam a entregá-la, obrigou cada ministério a contar com uma unidade de conexão para proporcionar essa informação e a colocar na Internet a informação básica de cada área.

Essa mina de ouro que para o jornalismo investigativo significa o acesso à informação pública, foi aproveitada com lentidão pelos jornalistas. Durante os primeiros dias de aplicação da nova Lei, em junho de 2003, alguns dos principais jornais da cidade do México mostraram descobertas feitas por seus repórteres, navegando por novos portais *web*, com dados tornados públicos graças à Lei de Transparência. Os assuntos mais mencionados eram os salários dos funcionários públicos, o detalhe de algumas decisões internas das Forças Armadas (por exemplo, as ações judiciais de Conselhos de Guerra contra militares acusados de cometer um delito) e os gastos de diversas repartições do governo em infraestrutura (manutenção de aeronaves e seguros de gastos médicos, entre outros). No primeiro mês de vigência da nova Lei de Transparência, *El Universal* publicou 80 notas jornalísticas apoiadas em informação obtida graças às novas regras, *Reforma* publicou 36 notas a partir desses novos recursos e o jornal *La Jornada*, 28 notas.[14]

Aquela estreia da transparência não teve a mesma intensidade em toda a imprensa mexicana, nem ocasionou um interesse tão sustentável nos jornais que enviaram seus repórteres a

[14] María Mónica Olavo Torres, *Prensa y transparencia. Retos y transformaciones de la prensa a partir del Derecho de Acceso a la Información*. Tesis. Maestría en Comunicación, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 2007, pp.306-307.

explorar os portais de informação e a solicitar dados às repartições públicas durante as primeiras semanas sob as novas regras. Sobretudo, a disponibilidade de informação até então vedada ou tão dispersa nos labirintos da administração pública que se tornava quase impossível localizá-la, foi considerada como uma meta da pesquisa jornalística e não como um recurso de pesquisa a partir do qual os repórteres poderiam aprofundar as investigações recorrendo a outras fontes.

Em alguns casos, inclusive antes da Lei de Transparência, bastou o olhar atento de um repórter ao explorar os *sites* do governo para encontrar informação tão chamativa que bastava publicá-la para que fosse muito comentada. Uma das que mais se destacou foi a informação da repórter Anabel Hernández, que escreveu sobre a seguinte manchete no jornal *Milenio* em junho de 2001: “Presidência compra toalhas de 4.025 pesos”. Essa jornalista, ao revisar as declarações dos gastos realizados pela Presidência da República na aquisição de móveis e acessórios para a casa que o presidente Vicente Foz e sua família ocupariam, encontrou despesas que poderiam ser excessivas, como a compra de toalhas a 442 dólares, ao câmbio da época.

Busca de opções *on-line*

A revelação de Anabel Hernández sobre o custo das toalhas provocou a demissão do administrador do presidente, que era um amigo muito próximo de Fox, e mais tarde, ocasionou uma reação muito acirrada do governo. A esposa do então presidente, Marta Sahagún, que além disso era porta-voz da presidência, conseguiu que os donos do *Milenio* demitissem o diretor

do jornal, o jornalista Raymundo Riva Palacio. Pouco depois, a repórter Hernandez foi para outro jornal e se dedicou, intensivamente, ao jornalismo investigativo. Para isso, teve de passar para revistas de menor circulação, porque nos grandes jornais tornavam-se incômodas suas revelações sobre excessos dos familiares dos presidentes, a exploração de crianças na fronteira norte do país ou os negócios dos narcotraficantes mais destacados, incluindo relações de conluio com chefes de polícia importantes. Atualmente escreve para o *site* www.reporteindigo.com.

Junto ao Reporte Índigo, nos últimos anos, surgiram vários *sites* dedicados ao jornalismo *on-line* e que divulgam conteúdos elaborados especificamente para a Rede. Entre eles, encontram-se *Eje Central* (www.ejecentral.com.mx), criado em fevereiro de 2009 pelo jornalista Riva Palacio; *Animal Político*, que surgiu em fins de 2010 liderado pelos jornalistas Daniel Moreno e Daniel Lizárraga (www.animalpolitico.com) e *La Silla Rota*, dirigido pela jornalista Marissa Macías (www.lasillarota.com). Os diretores de *Eje Central* e de *Animal Político* foram, antes, diretores de alguns dos grandes jornais da cidade do México. É significativa a busca que fazem de espaços *on-line* para substituir ou complementar os que deixaram de ocupar no jornalismo industrial.

A limitação mais importante e evidente destes *sites* encontra-se nas carências financeiras que obedecem, por sua vez, às dificuldades da imprensa *on-line* de encontrar audiências estáveis e numerosas. Da mesma forma que ocorre com a imprensa em papel e tinta, é difícil que essas publicações digitais possam se sustentar com receita proveniente de seus leitores, de modo que dependem da publicidade.

Eje Central ocupa o lugar 1.263 entre os *sites* mexicanos mais visitados. Se considerarmos que o índice da empresa Alexa (dedicada a avaliar o tráfego de usuários na Internet) lhe atribuía em meados de maior de 2011 um "alcance" diário de 0,00280% e se considerarmos que a Internet nesta data tinha cerca de 1.966 milhões de internautas, podemos estimar que esse *site* recebia em torno de 55 mil visitas diárias. Com o mesmo procedimento, encontramos que o *Animal Político* estava em 831º lugar entre os *sites* mexicanos mais visitados, com pouco mais de cem mil visitantes por dia. O *Reporte Índigo* estava em 1.837º lugar entre os *sites* mexicanos e atingiria 31 mil visitas diárias. O *La Silla Rota* estaria em 2.514º e receberia pouco mais de 31 mil visitas por dia.[15]

Estamos nos referindo a *sites* com poucos anos ou mesmo meses de existência e que devem abrir seu caminho em um mercado repleto de conteúdos atraentes para os internautas. Alguns desses *sites*, como *Eje Central*, tiveram de sacrificar o jornalismo de investigação, porque é caro, e se limitaram a reproduzir notas de outros *sites* e da imprensa convencional ou a dedicar sua principal oferta de leitura à publicação de textos de opinião.

Repórteres no Twitter

Em busca de espaços para desenvolver seu ofício com a liberdade que nem sempre encontram nos meios convencionais, os jornalistas que abrem *sites* na Rede também costumam administrar contas no Twitter e/ou no Facebook. É difícil considerar que nas redes sociais se possa exercer o jornalismo de maneira plena, devido à restrição de espaços que há nelas. O Facebook permite aos "amigos" que aderem a sua conta conhecer os links

[15] Dados calculados a partir de www.alexa.com e de acordo com o total de usuários mundiais da Internet relatado em www.internetworldstats.com. Acessado em 15 de maio de 2011.

que um jornalista coloque para remeter a outros *sites*, inclusive aos que contêm seu próprio trabalho. O Twitter é útil para fazer anúncios breves e sem dúvida para divulgar alertas. Abundam os exemplos recentes de acontecimentos que se propagaram pelo Twitter para serem logo resgatados por jornalistas que então os divulgam nos meios convencionais.

No México, como ocorre em toda a América Latina, a irrupção das redes sociais na vida pública é tão recente que se torna difícil fazer um diagnóstico de seus efeitos e consequências. Subitamente, não há personagens dessa vida pública que não queiram ter uma conta no Twitter, tanto governantes e dirigentes políticos como artistas e atletas. Essas redes podem ser utilizadas tanto para anunciar iniciativas políticas e aconselhar medidas em situações de emergência (assim ocorreu no México durante a epidemia de gripe entre abril e maio de 2009), como para confundir e amedrontar a população. Em Cuernavaca e algumas cidades de Tamaulipas, grupos de narcotraficantes enviaram mensagens em que avisavam que haveria tiroteios e sequestros em alguns dias específicos; desta forma, mesmo sem cometer tais atentados, mantêm a polícia ocupada e os cidadãos assustados.[16]

Os jornalistas utilizam o Twitter e outras redes sociais para informar-se e informar; para relacionar-se ente si e com outras pessoas, mas, além disso, para saber com quem e como se relacionam diversos personagens públicos. Essas redes permitem propagar um assunto, mas não bastam para entendê-lo. Isto é, nelas se pode cumprir um dos fins essenciais do jornalismo, que é alardear as notícias, mas não bastam para realizar o mais

[16] Luis Castrillón, "Narcotwitteros. El crimen también se enseñorea en el ciberespacio". *Replicante,* maio de 2010, disponível em http://revistareplicante.com/destacados/narcotwitteros/. Acessado em 8 de maio de 2011.

importante, que é colocar em contexto um acontecimento e oferecer ao cidadão elementos para compreendê-lo e formar uma opinião sobre ele.

Cidadãos que se conectam

Em relação aos meios de comunicação, as redes sociais e outros espaços da Internet são úteis não apenas para os jornalistas profissionais. Também o são para que os cidadãos que desempenham outras ocupações opinem, pressionem e façam exigências sobre os conteúdos dos meios de comunicação. Há vários anos, os observatórios de meios de comunicação, baseados em *sites* em paginas *web*, têm sido, na América Latina, um recurso para discutir e até fiscalizar as empresas de mídia. Recentemente, no México, as redes sociais se revelaram úteis para que os cidadãos interessados nos meios de comunicação propaguem suas inquietações neste campo.

Em 7 de fevereiro de 2011, a jornalista Carmen Aristegui deixou de aparecer no noticiário radiofônico que apresentava na rede MVS Radio. É uma das jornalistas mais conhecidas no país e com frequência defende posições críticas em relação ao poder político. Três dias antes, Aristegui havia feito um comentário sobre o estado de saúde do presidente da República, Felipe Calderón, a quem um deputado de oposição qualificara de alcóolatra, sem apresentar provas. O gabinete do presidente pressionou a empresa radiofônica para que a jornalista se desculpasse por esse comentário. Como Aristegui não aceitou, a empresa cancelou seu contrato. Essa versão ficou conhecida, desde a véspera, por meio de mensagens no Twitter enviadas por colegas e colaboradores da jornalista. Na manhã do dia 7, as referências a ela nessa rede somavam

milhares. No Facebook surgiram grupos com adesões maciças de apoio à jornalista. Nos dois dias seguintes, a *hashtag #aristegui* foi um dos temas (*trend topics*) mais mencionados no Twitter em todo o mundo. As mensagens, a maioria de apoio à jornalista, sucediam-se a um ritmo de várias por segundo. Esse apoio inicial influiu para que Aristegui e a empresa radiofônica entrassem em acordo para o retorno da apresentadora ao noticiário.

Poucas semanas mais tarde, nos primeiros dias de março, ocorreu outra manifestação de exigência de milhares de cidadãos sobre um assunto relacionado aos meios de comunicação. A exibição do filme *Presunto culpable* (Culpado presumido), que denuncia erros graves do sistema judicial mexicano, foi suspensa por decisão de uma juíza. Os protestos contra esse ato de censura se multiplicaram através do Facebook e do Twitter até que se retomaram as exibições desse filme.

Dessa maneira, os recursos *on-line* podem servir não só como espaços para expressar e eventualmente melhorar o trabalho dos jornalistas, mas também, para avaliar e apoiar ou questionar. Os meios de comunicação têm uma função essencial, como observadores e também, por vezes, como contrapesos do poder. Mas o poder dos meios é tão importante e suas funções substantivas tão úteis para a sociedade, que da mesma maneira que fiscalizam o governo, os empresários, os partidos e outras instituições, é pertinente que haja espaços e instrumentos para que os cidadãos investiguem e interpelem os próprios meios de comunicação. As redes sociais e outros espaços *on-line* são recursos valiosos para essa supervisão dos cidadãos em relação aos meios de comunicação.

Referências Bibliográficas

Botero, Catalina. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. 7 de março de 2011, pp.263 e 264. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf.

Bravo, Jorge; Vega Montiel, Aimée; Trejo Delarbre, Raúl (coord.) (2011). *Panorama de la comunicación en México 2011*. AMEDI, México.

Castrillón, Luis. Narcotwitteros. El crimen también se enseñorea en el ciberespacio. *Replicante*. Maio de 2010, Disponível em http://revistareplicante.com/destacados/narcotwitteros/.

Crovi, Delia; Toussaint, Florence; Tova, Aurora (2007). *Periodismo digital en México*. FCPyS de la UNAM, México.

Díaz Nosty, Bernardo; José Fernández Beaumont (eds). *Comunicación, Convergencia e Integración en América Latina*. Fundación AMELA e Editorial Pre-Textos, Valencia, España.

Carranza, Flores; Aramis, Leonardo (2005). *Periodismo digital. Algunas experiencias desde la Ciudad de México.* Tesis de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

________ . Frente Nacional por una Nueva Ley de Medios. *Declaración*. 18 de março de 2010. Disponível em http://alturl.com/g7s5q.

Guerrero, Manuel Alejandro (coord.) (2011). *Medios de comunicación y democracia. Perspectivas desde México y Canadá*. Universidad Iberoamericana, México.

________ (2010). *Censo de Población y Vivienda.* Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

Islas, Octavio; Gutiérrez, Fernando et. al., (coord.) (2002). *Explorando el ciberperiodismo iberoamericano.* Tecnológico de Monterrey e CECSA. México.

Ley sobre delitos de Imprenta. Promulgada em 12 de abril de 1917. Disponível em: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-230.pdf.

Ley Federal de Radio y Televisión. Promulgada em 19 de janeiro de 1960. Disponível em: http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php.

Meneses Rocha, María Elena (2010). *El periodismo en la sociedad de la información. Implicaciones de la convergencia en los procesos de producción informativa, en la cultura profesional y en la calidad de la información: El caso de México*. Tesis. Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Comunicación. Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Navarro Zamora, Lizy (2002). *Comunicación mexicana en Internet. Guía de medios en línea*. Fundación Manuel Buendía e Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Torres Olavo, María Mónica (2007). *Prensa y transparencia. Retos y tranformaciones de la prensa a partir del Derecho de Acceso a la Información*. Tesis. Maestría en Comunicación, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México.

Presidencia de la República (Setembro de 2010), *Cuarto Informe Presidencial. Anexo Estadístico*, México.

Trejo Delarbre, Raúl (2009). Digital Television: Options and Decisions in Latin America. *Popular Communication. The International Journal of Media and Culture.* Routledge, Taylor and Francis Group, London, No. 7.

Trejo Delarbre, Raúl (2010). Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina. *Intercom*. Revista Brasileira de Ciências da Comunicação. São Paulo, Vol. 33, No. 1, Janeiro/Junho.

Vega, Ana Francisca; José Merino (2011). *Ciudadanos.mx Twitter y el cambio político en México*. DeBolsillo, México.

Capítulo VI

A política de comunicação dos Estados Unidos e a revolução global da informação

Robert Corn-Revere

Introdução

Os Estados Unidos transformaram a disponibilidade de mídia em banda larga em prioridade nacional. Em 2009, o Congresso orientou a *Federal Communications Commission* (FCC) a desenvolver um Plano Nacional de Banda Larga para garantir a cada americano o "acesso à capacidade de banda larga". Isso exigiu que o plano incluísse uma estratégia detalhada para maximizar um serviço de banda larga a preço acessível a fim de promover "o bem-estar do consumidor, a participação cívica, segurança pública e segurança interna, o desenvolvimento da comunidade, a prestação de cuidados de saúde, a independência e eficiência energética, educação, treinamento de funcionários, investimento do setor privado, a atividade empreendedora, a criação de emprego e o crescimento eco-

nômico e outros fins nacionais".[1] O Plano Nacional de Banda Larga é uma prioridade máxima para a administração Obama e para a FCC sob seu atual presidente, Julius Genachowski.

Nos termos do presente mandato, a FCC divulgou seu Plano Nacional de Banda Larga em março de 2010, estabelecendo seis objetivos de política:

1. Pelo menos 100 milhões de lares nos EUA devem ter acesso a preços acessíveis a velocidades reais de *download* de pelo menos 100 megabits por segundo e velocidades reais de upload de pelo menos 50 megabits por segundo.
2. Os Estados Unidos devem liderar o mundo em inovação móvel, com as redes sem fio mais rápidas e mais extensas entre todas as nações.
3. Todos os americanos devem ter acesso a preços convenientes a serviços robustos de banda larga e aos meios e habilidades para assinar tais serviços, se assim escolherem.
4. Toda comunidade nos EUA deve ter acesso a preços convenientes a serviços de banda larga de pelo menos 1 gigabit por segundo para ancorar instituições tais como escolas, hospitais e prédios governamentais.
5. Para garantir a segurança do povo norte-americano, todo socorrista deve ter acesso a uma rede pública segura de banda larga, nacional, sem fio e interoperável.
6. Para garantir a liderança dos Estados Unidos na economia de energia limpa, todos os americanos devem ser capazes de utilizar a banda larga para acompanhar e gerenciar em tempo real seu consumo de energia.

[1] American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Pub. L. No. 111-5 (2009).

Outra seção do Plano que trata do "engajamento cívico" fez uma série de recomendações destinadas a criar um governo aberto e transparente, construir um robusto ecossistema de mídia digital, ampliar o engajamento cívico por meio da mídia social, aumentar a inovação no governo e modernizar o processo democrático. [2]

Embora a demanda por um plano nacional tenha se originado na identificação de que os EUA haviam sido ultrapassados por outras nações desenvolvidas na implantação da banda larga, a sua inclusão como parte da legislação de estímulo econômico transformou-o em algo diferente de um simples marco na política de comunicação. O foco amplo de suas metas indicou que a política de comunicação passava a ser considerada como parte integrante dos principais aspectos da política interna, e, em certa medida, da política externa, incluindo a segurança nacional, saúde, educação, emprego e consumo de energia. O documento também ilustrou em que medida a Internet surgiu como a peça central da emergente política de comunicação dos EUA, apesar das conclusões anteriores do Congresso de que "a Internet e outros serviços interativos de informática floresceram em benefício de todos os americanos, com um mínimo de regulação do governo". [3] Em suma, o Plano Nacional de Banda Larga lançou a Internet como parte de um enorme projeto de obras públicas.

A questão fundamental que se apresenta é como essa visão da Internet pode ser conciliada com a abordagem histórica da política de comunicação nos Estados Unidos. Em alguns aspectos, a ligação entre o Plano Nacional de Banda Larga e a regulação dos

[2] Connecting America: The National Broadband Plan, pp.297-310 (March 17, 2010) (disponível em http://www.broadband.gov/plan/).
[3] 47 U.S.C. Sec. 230(a)(4).

meios de comunicação tradicionais é bastante direta. Por exemplo, o plano prevê que as emissoras abram mão de até 120 MHz do espectro de acesso à banda larga sem fio, com os canais de 46 a 51 realocados até 2015. Seria necessário um total de 300 MHz, com o serviço móvel de satélite devolvendo 90 MHz.[4] Além disso, a FCC adotou regras de "neutralidade da rede", discutidas em mais detalhes mais à frente neste artigo, para exigir dos fornecedores de rede de banda larga que forneçam acesso sem discriminação "irracional" entre os usuários.

Mas perguntas mais profundas surgem de questões que vão ao cerne da política de comunicação: como a transição para a banda larga afetará as políticas governamentais que regulam a mídia mais tradicional? Será que as justificativas históricas para impor o controle governamental retrocederão à medida que as novas mídias se tornarem mais onipresentes ou o governo empregará modelos regulatórios concebidos para a mídia mais antiga como modelo para controlar as novas tecnologias de comunicação? Se isso ocorrer, quais teorias legais serão usadas para substituir as justificativas que foram talhadas para as características específicas dos meios de comunicação mais antigos?

Talvez, mais importante ainda, como o Plano Nacional de Banda Larga e as outras políticas emergentes abordarão as mudanças revolucionárias no setor de mídia que ameaçaram os modelos de negócios nos quais a mídia tradicional se baseia? E como serão fornecidos tais "bens públicos", como o jornalismo de qualidade, essenciais para manter o discurso público. Duas agências do governo federal deram início a pesquisas para descobrir como os valores jornalísticos serão preservados na Era Digital. A *Federal Trade Commission* (FTC) anunciou em 2009

[4] John Eggerton, FCC Broadband Plan: FCC Sets 2015 Spectrum Deadline, Broadcasting & Cable, March 15, 2010.

um projeto para examinar os desafios enfrentados pelo jornalismo na era da Internet.[5] Em particular, a pesquisa explorou o impacto da Internet na mídia de notícias, incluindo seus efeitos na inovação e os desafios financeiros que criou para a indústria.

Da mesma forma, a FCC procurou avaliar todas as mídias –dos jornais à Internet– e formulou muitas perguntas com o objetivo de fazer recomendações de política. Entre outras coisas, a Comissão perguntou se as obrigações de interesse público, historicamente aplicadas aos meios de transmissão deveriam ser "reforçadas, relaxadas ou reconceitualizadas", e se "deveriam ser aplicadas a uma gama mais ampla de meios de comunicação ou empresas de tecnologia, ou ser limitadas em seu escopo".[6] O relatório resultante, divulgado em 9 de junho de 2011, reconheceu que as abordagens políticas anteriores não se adaptavam bem ao ambiente das novas mídias, e que o governo poderia não ser o *player* mais importante em garantir que as necessidades informacionais dos cidadãos sejam atendidas.[7]

O melhor ou o pior dos tempos para a política de comunicação?

Em muitos aspectos, o surgimento inesperado da Internet como um meio dominante cumpriu as metas manifestadas pelos formuladores de políticas. Pela primeira vez, estabeleceu-se um meio de comunicação verdadeiramente democrático.

[5] Federal Trade Commission, *From Town Crier to Bloggers: How Will Journalism Survive the Internet Age?*, 74 Fed. Reg. 51605 (October 7, 2009).

[6] FCC Launches Examination of the Future of Media and Information Needs of Communities in a Digital Age, DA 10-100 (publicado em Jan. 21, 2010) in 1, 6 ("Future of Media Inquiry").

[7] The Information Needs of Communities: The Changing Media Landscape in a Broadband Age (June 9, 2011) (www.fcc.gov/inforneedsreport) ("FCC Report").

Como a Suprema Corte dos EUA explicou em 1997, a Internet é um meio único e totalmente novo da comunicação humana mundial. Qualquer pessoa com acesso à Internet poderá usufruir de uma ampla variedade de comunicação e métodos de recuperação de informação. Este meio único, conhecido por seus usuários como ciberespaço, não se situa em nenhum local geográfico específico e não possui nenhum ponto de controle centralizado, mas está disponível para qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo com acesso.[8] A Corte descreveu a informação disponível na Internet como sendo tão "diversa como o pensamento humano", com a capacidade de fornecer acesso instantâneo a temas que vão desde "a música de Wagner à política dos Balcãs, da prevenção da AIDS aos Chicago Bulls".[9] Um juiz de primeira instância no caso também caracterizou a Internet como "uma conversa mundial sem fim" e "a forma mais participativa de expressão em massa já desenvolvida". Ele acrescentou que "a Internet é um meio de reforço ao discurso muito mais efetivo que o meio impresso, a praça da cidade ou os e-mails".[10] A Suprema Corte concordou com esta caracterização, observando que "por meio do uso de salas de bate-papo, qualquer pessoa com uma linha de telefone pode se tornar um arauto com uma voz que ressoa mais longe do que o faria de qualquer palanque. Por meio do uso de páginas web, de disparadores de e-mail e de grupos de discussão (*newsgroups*), o mesmo indivíduo pode tornar-se um panfletário".[11] Em suma, a Internet tornou disponível mais informação para as pessoas, mais do que em qualquer outra época.

[8] Reno v. ACLU, 521 U.S. 844, 849-852 (1997) ("Reno I").
[9] Id. at 851.
[10] ACLU v. Reno, 929 F. Supp. 824, 882-883 (E.D. Pa. 1996) (Dalzell, J.), aff'd, 521 U.S. 844 (1997).
[11] *Reno I, 521* U.S. at 870.

A Internet também pôs um fim na singularidade da função, que caracterizou os meios de comunicação de massa anteriores, tornando difícil rotulá-los. A televisão, por exemplo, tradicionalmente prestava apenas uma forma de comunicação de um-para-muitos. Por outro lado, o telefone em grande parte fornecia uma forma de comunicação nos dois sentidos, apenas de um-para-um. Em contrapartida, a Internet permite várias formas de comunicação, incluindo mensagens de um-para-um, de um-para-muitos, bancos de dados distribuída de mensagem, comunicação em tempo real, computação remota em tempo real e recuperação remota de informação. As informações transmitidas podem assumir a forma de texto, áudio, vídeo ou uma combinação de cada um desses modos de comunicação. E os tipos de serviços disponíveis continuam a evoluir no sentido de uma experiência mais personalizada por meio da conectividade sem fio e de diversas formas de mídia social.

Tais mudanças revolucionárias nos meios de comunicação previsivelmente resultaram em uma convulsão na mídia tradicional. Como um homem em um bote salva-vidas morrendo de sede, apesar do mar infinito ao seu redor, as empresas estabelecidas de mídia podem não obter nenhuma vantagem da abundância de informação hoje disponível globalmente. Uma combinação de tendências declinantes de leitores com a recessão de 2008 e com mudanças fundamentais na maneira como as pessoas utilizam os meios de comunicação (e a propaganda) levou ao que alguns descrevem como uma "tempestade perfeita" que enfraqueceu os modelos estabelecidos de negócio.[12] O surgimento de sites que agregam notícias a partir de fontes mais tradicionais e as tornam disponíveis gratuitamente contribuiu

[12] Victor Pickard, Josh Stearns & Craig Aaron, Saving the News: Toward a National Journalism Strategy (2009) ("National Journalism Strategy") at 7.

para –e acelerou– uma tendência decrescente de longo prazo nas assinaturas dos jornais. Mais importante, a disponibilidade da publicidade on-line de baixo custo e de anúncios classificados gratuitos minou a base econômica do jornalismo comercial.

Na verdade, estes desenvolvimentos começaram muito antes do advento da Internet. Entre 1965 e 1999, oito em cada dez jornais estudados pela *American Journalism Review* viram pelo menos um concorrente desaparecer. [13] Mas tais tendências, reforçadas por uma recessão econômica grave e institucionalizadas por mudanças sistêmicas no consumo de mídia, ganharam força alarmante nos últimos anos. Entre 2000 e 2010, a receita de publicidade das organizações de notícias declinou 45 por cento. [14] Só entre 2008-2009, a receita caiu 23 por cento, [15] e em 2010 a receita dos jornais impressos foi menos da metade do que era em 2005.[16]

Isso forçosamente levou a cortes drásticos nas equipes editoriais em todo o país. O jornalismo perdeu cerca de 16 mil empregos em 2008, e outros 8 mil foram cortados nos primeiros quatro meses de 2009.[17] Ao todo, o número de funcionários nas redações dos jornais cresceu de 40.000 em 1971 para mais de 60.000 em 1992, mas caiu para 40.000 em 2009.[18] A redução de

[13] Carl Sessions Step, State of the American Newspaper, Then and Now, American Journalism Review, September 1999 (http://bit.ly/eDev0Y).

[14] Federal Trade Commission, Staff Discussion Draft: Potential Policy Recommendations to Support *the Reinvention of Journalism* (June 15, 2010) ("*Draft FTC Report*") at 2.

[15] State of the News Media 2009, Media Get More Bad News, MarketWatch, March 12, 2009.

[16] Bill Grueskin, Ava Seave, Lucas Graves, *The Story So Far: What We Know About the Business of Digital Journalism* (Columbia Journalism School, May 2011) ("*The Story So Far*") at 8. *See The Report of the Knight Commission on the Information Needs of Communities in a Democracy*, Informing Communities: Sustaining Democracy in the Digital Age (2009) ("*Knight Commission Report*") at 3.

[17] National Journalism Strategy at 5.

[18] Leonard Downie, Jr. and Michael Schudson, *The Reconstruction of American Journalism*, Columbia Journalism Review (Oct. 19, 2009) ("*Reconstruction of American Journalism*").

pessoal inevitavelmente afeta a capacidade das organizações de mídia de relatar as notícias. Por exemplo, entre 2003 e o início de 2009, o número de repórteres cobrindo as capitais nos Estados Unidos caiu quase 33 por cento, de 524 a 355. [19]

Neste ambiente, muitas organizações de notícias estabelecidas há muito tempo fecharam suas portas ou reduziram suas operações. Grandes jornais faliram em Denver, Seattle e Tucson. A cadeia de jornais de *The Tribune*, incluindo *Los Angeles Times, The Chicago Tribune, The Baltimore Sun, Orlando Sentinel e New York Newsday*, entrou em falência. Cadeias menores de jornais seguiram o exemplo, afetando jornais em cidades importantes, como Minneapolis e Filadélfia. Mais de cem jornais diários reduziram sua tiragem em determinados dias da semana.[20]

Essas perdas não se limitaram à mídia impressa. Outros meios tradicionalmente sustentados por anunciantes, incluindo estações de rádio e televisão, estão enfrentando tempos difíceis e também reduziram suas equipes editoriais.[21] A audiência dos programas de noticiário das redes de radiodifusão tem declinado constantemente desde 1980 e atualmente está reduzida à metade do que foi há três décadas.[22] As equipes de notícia das redes de televisão caíram pela metade desde a década de 1980, e o número de emissoras locais de rádio de notícias caiu de cinquenta, em meados dos anos 1980, para trinta, atualmente. [23]

Paradoxalmente, mesmo em face de tais reversões de negócios na indústria de mídia, o público tem mais acesso que nunca à informação de fontes mais diversificadas. Facebook. com informou que seus usuários enviam cerca de 650.000 co-

[19] *Id.*

[20] *Id.*

[21] *National Journalism Strategy* at 6.

[22] The Story So Far at 8.

[23] FCC Report at 10.

mentários *a cada minuto* sobre mais de 100 milhões de peças de conteúdo que hospeda. [24] Da mesma forma, mais de 35 horas de vídeo são enviadas para o Youtube.com a cada minuto.[25] Eric Schmidt, ex-CEO do Google, estimou que os seres humanos, hoje, criam tanta informação em dois dias, como fizeram desde o primeiro surgimento do *homo sapiens* até 2003. [26]

Não há barreiras de entrada para a publicação on-line, e, consequentemente, a prática do jornalismo tornou-se muito mais participativa e colaborativa. A FCC concluiu que os cidadãos "estão mais *empoderados* do que nunca" na medida em que podem escolher onde querem buscar seu conteúdo, como compartilhá-lo, e o estão reportando eles mesmos.[27] Da mesma forma, um relatório da *Columbia Journalism Review* observou que "todos, de cidadãos individuais a agentes políticos, podem coletar informações, investigar os poderosos e fazer análises". E acrescentou: "mesmo se as organizações jornalísticas desaparecessem em massa, a investigação, a informação, a análise e o conhecimento comunitário não desapareceriam". [28]

Mas o jornalismo tradicional não vai desaparecer. Longe disso. As principais organizações de notícia passaram para o meio on-line e hoje têm mais leitores e espectadores que nunca. Sessenta e cinco por cento das pessoas com idades entre 18 e 29 anos informam-se via Internet –mais de três vezes o número que conta com os jornais para se informar, ultrapassando a televisão como a principal fonte de notícias. Mesmo entre as pessoas mais

[24] Ken Deeter, Live Commenting: Behind *the Scenes*, Facebook.com, February 7, 2011 (http://www.facebook.com/note.php?note_id=496077348919).

[25] *Great Scott! Over 35 Hours Uploaded Every Minute to YouTube*, YouTube.com, November 10, 2010 (http://youtube-global.blogspot.com/2010/11/great-scott-over-35-hours-of-video.html).

[26] *FCC Report* at 8.

[27] *Id.* at 15.

[28] *Reconstruction of American Journalism.*

velhas –entre 50 e 64 anos– a Internet e os jornais são quase iguais como a principal fonte de notícias.[29] Uma pesquisa de janeiro de 2011 revelou que quase metade dos norte-americanos (47 por cento) consultam algumas notícias e informações locais por computador, *tablet* ou celular. [30]

Como consequência do crescente número de maneiras de se conectar, editores tradicionais atualmente alcançam suas maiores audiências de todos os tempos. Meios de comunicação locais já não estão limitados a um público local. Um jornal comunitário ou estação de radiodifusão não estão mais confinados à sua localidade particular e podem atingir uma audiência global. *O Los Angeles Times* anunciou que a edição on-line teve 195 milhões de visualizações de páginas em março de 2011, com 33 milhões de usuários diferentes.[31] *The New York Times* tem uma circulação diária em dia de semana de menos de 900 mil jornais, mas tem mais de 30 milhões de leitores on-line.[32]

No entanto, o aumento de leitores e visualizações não impediu a redução da receita porque os modelos de negócios existentes não se transladam para o novo ambiente. Na maioria dos casos, o conteúdo é oferecido on-line gratuitamente, e as notícias produzidas pelas empresas de mídia tradicional também são disponibilizadas por agregadores de notícias. Mas o mais importante é que o modelo de publicidade foi quebrado. Portanto, enquanto a Internet possivelmente capturou 28 por cento do tempo que os norte-americanos dedicaram a visualizar notícias em 2009, ela só correspondeu a 13 por cento da recei-

[29] *The Story So Far* at 11.

[30] *State of the News Media 2011: Mobile News and Paying Online*, Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism (http://bit.ly/fsVAWf).

[31] Jimmy Orr, *Latime.com Has Record Page Views in March*, Latimes.com, April 8, 2011 (http://lat.ms/i435ob).

[32] *The Story So Far* at 21.

ta publicitária total.[33] Em particular, a McClatchy Co., terceira maior editora de jornais nos EUA, informou que o número de visitantes únicos diários locais de seus sites aumentou 17,3 por cento em 2010, apesar de as receitas digitais terem crescido apenas 2,4 por cento, no período.[34] De modo geral, a FCC constatou que, de 2005 a 2009, a publicidade on-line de toda a indústria de notícias cresceu 716 milhões de dólares, enquanto a publicidade impressa do negócio perdeu USD 22,6 bilhões.[35] Revisando tais estatísticas, a FTC chegou à conclusão preliminar de que "parece pouco provável que as receitas de publicidade on-line sejam algum dia suficientes para substituir as receitas de publicidade impressa que os jornais recebiam antes".[36]

Há muitas razões para isso, mas a explicação principal decorre das diferentes maneiras pelas quais os usuários consomem mídia on-line e do valor relativo diferente da publicidade nesse espaço. A maioria dos usuários de mídia on-line gasta relativamente pouco tempo em um determinado site e, em vez disso, usa *hiperlinks* para acompanhar seus interesses de site em site. Neste contexto, o leitor médio da LATIMES.COM clicou em uma média de seis páginas em março de 2011, o que significa apenas uma página a cada cindo dias do mês.[37] Da mesma forma, uma análise de 2010 das estatísticas de mídia da Nielsen revelou que a média de visitantes de um site de notícias gasta apenas pouco mais de três minutos por sessão.[38] Em contrapartida, as pessoas focam mais a atenção na mídia impressa e na publicidade a

[33] *Morgan Stanley's Meeker Sees Online Ad Boom*, Bloomberg Businessweek, Nov. 16, 2010 (http://buswk.co/dP8wQU).

[34] *McClatchy Reports Fourth Quarter 2010 Earnings*, Feb. 8, 2011 (http://bit.ly/hsfERQ).

[35] *FCC Report* at 17.

[36] *Draft FTC Report* at 3.

[37] *The Story So Far* at 23.

[38] *State of the News Media 2010*, Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism (http:////bit.ly/gcIRQ2) (análise de dados da Nielsen).

ela associada. Uma pesquisa de 2005 descobriu que metade dos leitores de jornais dos EUA destina mais de 30 minutos lendo seu jornal diário, e mesmo os leitores menos atentos destinam à tarefa pelo menos 15 minutos.[39]

Tais diferenças geram diferentes graus de pessimismo sobre o estado do jornalismo norte-americano e se o modelo de negócios apoiado no anunciante foi rompido de forma irreversível. A organização progressista Free Press, que defende muito mais envolvimento governamental na política de comunicação, proclamou que "o jornalismo como instituição está desmoronando diante de nossos olhos, [causando a] crise que vai muito além do fim dos jornais e atinge os fundamentos da autogovernança democrática".[40] Um relatório publicado na *Columbia Journalism Review* apresentou uma avaliação mais realista, de que os jornais e noticiários de televisão "não vão desaparecer no futuro próximo", mas "terão um papel diminuído no mundo emergente e ainda em rápida mutação do jornalismo digital".[41]

Apesar das realidades difíceis que as empresas de mídia enfrentam e das previsões sombrias sobre sua viabilidade futura, há êxitos notáveis. Demorou apenas seis anos para o blog do site *Huffington Post* passar de um mero conceito a um negócio avaliado em USD 315 milhões em 2011 em sua venda para a AOL.[42] Os sites de notícias da AOL incluem o Patch, que criou websites locais em 800 comunidades locais, tendo contratado um repórter-editor em cada localidade.[43] Os recursos combinados significam que a redação da AOL agora tem mais repórteres que o *The*

[39] *The Story So Far* at 23.

[40] *National Journalism Strategy* at 6.

[41] *Reconstruction of American Journalism* at 1.

[42] *The Story So Far* at 12.

[43] *FCC Report* at 16-17.

New York Times.[44] Mas tais histórias de sucesso também ilustram uma inversão dramática da fortuna entre as editoras tradicionais e empresas da nova mídia. Em março de 2001, a Apple Computer e a Knight-Ridder, antes a segunda maior editora de jornais dos Estados Unidos, foram ambas avaliadas em USD 3,8 bilhões. Dez anos mais tarde, a Knight-Ridder não existe mais como empresa independente, enquanto a avaliação da Apple ultrapassa os USD 300 bilhões.[45]

Não se sabe até agora se os exemplos positivos, como AOL e *The Huffington Post*, conseguirão compensar as perdas da mídia tradicional. E mesmo se o fizerem do ponto de vista dos negócios, ainda restará determinar se a função jornalística dos meios de comunicação tradicionais será preenchida pelos novos meios. Embora muitos sites on-line sejam uma fonte inesgotável de opinião e comentário, bem como *links* para outras fontes de informação, os meios de comunicação tradicionais continuam sendo a principal fonte de informação original e do jornalismo investigativo. Sem um modelo econômico sustentável para apoiar as funções jornalísticas tradicionais na nova mídia, tanto as pesquisas públicas quanto as privadas manifestaram a preocupação com o futuro do "jornalismo de prestação de contas (*accountability journalism*)".[46]

Resultados preliminares da FTC sobre a reinvenção do jornalismo apontam que "os jornais ainda não encontraram um novo modelo de negócio sustentável, e não há razão para se pensar que tal modelo de negócio não possa surgir".[47] A FCC, por

[44] Henry Blodget, *AOL's Newsroom Is Now Bigger Than The New York Time's*, Business Insider, June 8, 2011 (www.businessinsider.com/aols-newsroom-is-now-bigger-than-the-new-york-times-2011-6).
[45] *Id.* at 1.
[46] *Ver, por exemplo, Reconstruction of American Journalism*; *Knight Commission Report* at 13-15.
[47] *Draft FTC Report* at 3.

outro lado, foi mais otimista. Ela concluiu que "apesar dos sérios desafios, estamos otimistas" e que "se os cidadãos, empresários, grupos sem fins lucrativos e as empresas trabalharem coletivamente para preencher as lacunas e continuar a beneficiar-se de uma onda de inovação de mídia, a nação por fim terá o melhor sistema de mídia jamais visto".[48]

A política de comunicação dos Estados Unidos e o quebra-cabeças da convergência

Historicamente, a mídia norte-americana tem tratado meios de comunicação diferentes com regimes regulatórios e constitucionais completamente diferentes, em reconhecimento às diferentes funções desempenhadas por cada um deles. Nenhum regime único de regulação foi estabelecido para a mídia impressa tradicional. Mas, com o surgimento da mídia eletrônica no final do século XIX e início do século XX, começando com a telegrafia e telefonia e evoluindo até incluir a radiodifusão e as outras tecnologias, os Estados Unidos desenvolveram regimes legais e políticas distintas para regular cada meio. As diferentes abordagens partiram em grande parte da premissa de que cada uma das tecnologias servia a um propósito diferente, além da função geral de "comunicação". Mas as novas mídias que emergiram no final do século XX e início do XXI não desempenharam funções únicas ou singulares, e, assim, enfraqueceram a premissa de manutenção de regimes jurídicos distintos. Como consequência, as novas mídias são menos propensas a ser delimitadas por velhos modelos de regulação, e as razões para tratar a antiga mídia de forma diferente começaram a ser questionadas.

[48] *FCC Report* at 10.

Antes do surgimento da mídia eletrônica, os Estados Unidos não possuíam um corpo legal que pudesse ser pensado como uma "política de comunicação". Historicamente, os jornais e outras publicações estavam sujeitos a normas postais e receberam alguns subsídios postais, mas, por outro lado, não estavam sujeitos aos tipos de regras comumente encontradas nas políticas contemporâneas de comunicação. Uma razão disso é que a Primeira Emenda da Constituição dos EUA coloca um limite expresso na capacidade do governo de se intrometer muito profundamente nos assuntos dos jornais. Ela estabelece, de forma importante, que "o Congresso não fará nenhuma lei... que restrinja a liberdade de expressão ou de imprensa".[49] Os contornos dessa proteção constitucional não foram definidos pelos tribunais até o século XX.

Quando os tribunais começaram a desenvolver um corpo de Direito da Primeira Emenda, tornou-se cada vez mais claro que a Constituição deixava pouco espaço para a regulação governamental sobre a imprensa. Em 1931, a Suprema Corte derrubou uma lei municipal sobre perturbação da ordem que foi aplicada para coibir a edição de um jornal sensacionalista de publicar denúncias inflamatórias contra funcionários locais. A Corte descreveu a lei como "a essência da censura" e observou que "o fato de que a liberdade de imprensa possa ser violada por propagadores de escândalo criminosos não torna menos necessária a imunidade da imprensa contra restrição prévia para lidar com a má conduta oficial".[50] Sob a legislação vigente desenvolvida, o governo foi autorizado a aplicar os regulamentos gerais de negócios para as empresas de notícias, mas foi impedido de impor regras especiais para a imprensa. Entre outras coisas, a Corte considerou que o governo não poderia instituir impostos especiais para a imprensa[51] ou exigir dos jornais a publicação de material que faça uma apresentação "equilibrada" da notícia.[52]

[49] U.S. Const., amend. I.
[50] *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697, 713, 720 (1931).

As decisões iniciais limitando o poder do governo sobre a imprensa foram emitidas na década de 1930, durante o *New Deal*, ao mesmo tempo em que o governo federal estava criando comissões reguladoras independentes para exercer autoridade reguladora sobre amplos setores da economia norte-americana. Uma das novas agências foi a FCC, criada pelo *Communications Act* de 1934 para consolidar o poder regulador sobre a telegrafia, telefonia e o campo emergente de radiodifusão.[53] Ao contrário da abordagem mais restrita do governo em relação à imprensa tradicional, a nova agência impôs controles significativos sobre todos os aspectos das tecnologias sob sua jurisdição, incluindo a questão sobre licenciados potenciais poderem, ou não, prestar qualquer serviço. A autoridade do governo para regular baseou-se nas características únicas de cada meio, e as regras aplicadas dependiam da forma como cada meio era classificado. *Os common carriers* (telégrafo e empresas de telefonia) foram regulamentados sob o Título II do *Communications Act* e as emissoras de radiodifusão foram regulamentadas sob o Título III.

As empresas de telégrafo e telefonia foram regulamentadas como de utilidade pública, com a finalidade de transmitir a comunicação de seus clientes. O conceito de transporte comum foi desenvolvido séculos antes no direito consuetudinário inglês *(Common Law)*, mas foi codificado na lei de transporte norte-americana em 1887.[54] Foi ampliado para os operadores

[51] *Minneapolis Star & Tribune Co. v. Minnesota Commissioner of Revenue*, 460 U.S. 575 (1983).
[52] *Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo*, 418 U.S. 241 (1974).
[53] 47 U.S.C. § 151 *et seq.*
[54] Interstate Commerce Act, ch. 104, 24 Stat. 379 (1887).

de telefonia e telégrafo pela Lei Mann-Elkins de 1910,[55] e mais tarde codificado pelo *Communications Act.* As características do serviço de transporte comum envolviam a oferta de equipamentos de comunicação "pelas quais todos os membros do público que optassem por utilizar tais equipamentos poderiam se comunicar ou transmitir dados de sua própria criação ou escolha".[56] Tais serviços devem ser prestados sem discriminação e a preços razoáveis, sujeitos à supervisão do governo. Emendas mais recentes ao *Communications Act* classificou os transportadores comuns como fornecedores de serviços de "telecomunicações".[57]

A FCC emitiu licenças de radiodifusão de rádio e televisão para operar sob o Título III do *Communications Act.* As licenças são concedidas para um período de oito anos e as emissoras estão sujeitas a vários requisitos de "interesse público", incluindo certos regulamentos que regem o conteúdo editorial. Por exemplo, os regulamentos federais historicamente exigiam dos licenciados o fornecimento de certa quantidade de programação de "interesse público", "acesso razoável" para os candidatos políticos federais e "igualdade de oportunidades" para os candidatos de todos os níveis para responder aos adversários, além de programação educativa para as crianças. Além disso, as emissoras são proibidas de veicular programação "indecente". Para obter uma licença, a emissora deve atender à exigência da FCC, mostrando que está jurídica, técnica e financeiramente qualificada para operar a estação, e que possui boa índole.[58] As licenciadas devem obter da FCC a renovação de suas licenças ao final de cada período, bem como obter a aprovação antes de transferir a licença para outra

[55] Mann-Elkins Act, Pub. L. No. 61-218, § 7, 36 Stat. 539, 544 (1910).
[56] *FCC v. Midwest Video Corp.*, 440 U.S. 689, 701 (1979).
[57] 47 U.S.C. § 153(44), (46).
[58] 47 U.S.C. § 308(b).

entidade e estão sujeitas a restrições de propriedade limitando a sua capacidade de adquirir outras estações para além de determinados níveis ou outros tipos de mídia.[59]

As regras da FCC também restringiram a propriedade dos meios de radiodifusão, com o objetivo de promover o localismo, a diversidade e a concorrência na radiodifusão. Historicamente, a Comissão restringiu o número de estações de radiodifusão que uma única entidade pode possuir, tanto em um único mercado como nacionalmente, com base na teoria de que a diversificação da propriedade dos meios de comunicação de massa atende ao interesse público, promovendo a diversidade de pontos de vista.[60] Ao longo do tempo, as restrições específicas impostas pelas regras foram mudando e foram politicamente contestadas. Em 1996, o Congresso aprovou uma emenda ao *Communications Act* que exigia que a FCC periodicamente revisasse as regras de propriedade para determinar se elas continuavam sendo necessárias face à evolução dos mercados de mídia. Atualmente, a FCC está realizando tal revisão.[61]

O Congresso adicionou novas seções ao *Communications Act*, conforme outras novas tecnologias de comunicação foram sendo introduzidas. Depois que a televisão a cabo se tornou um meio de comunicação estabelecido nos EUA, o Congresso acrescentou o Título VI à Lei, que estabeleceu um sistema dual de regulação no qual a FCC impõe as regras federais, enquanto os estados e municípios emitem as franquias locais, definindo

[59] *Ver em geral* Zuckman, Corn-Revere, Frieden, and Kennedy, Modern Communications Law, Vol. 3, pp.150-167 (West Group 1999).
[60] *Ver FCC Report* at 310-311 (resumindo as regras de propriedade da FCC).
[61] *Ver 2010 Quadrennial Regulatory Review – Review of the Commission's Broadcast Ownership Rules and Other Rules Adopted Pursuant to Section 202 of the Telecommunications Act of 1996*, 25 FCC Rcd. 6086 (2010).

os territórios geográficos em que os sistemas podem operar.[62] Apesar de os operadores de TV a cabo oferecerem um serviço muito parecido com a televisão aberta, as regras da FCC são muito diferentes. Os operadores de TV a cabo não são licenciados pelo governo federal, estando sujeitos à franquia local. E, apesar de algumas superposições, a FCC não impõe o mesmo tipo de regras de "interesse público" para os operadores de TV a cabo como faz para as empresas de radiodifusão aberta.

Os regulamentos da FCC também impuseram restrições à propriedade aos operadores de TV a cabo ou àqueles que pretendam prestar serviço de televisão por cabo. Por muitos anos, as regras da FCC e o *Cable Act* proibiram as empresas de telefonia de prestar serviço de televisão a cabo, com a teoria de que permitir a entrada de empresas de telefonia no mercado de vídeo prejudicaria a livre concorrência.[63] Da mesma forma, o Decreto de Consentimento imposto judicialmente ao desmembramento da AT&T impediu a empresa de telefonia de se envolver em publicação eletrônica.[64] A lógica subjacente tanto à proibição de propriedade cruzada de cabo e telefonia e à restrição imposta pelo Decreto de Consentimento de publicação eletrônica foi a mesma. O governo alegou que as empresas de telefonia tinham o estímulo e a capacidade de restringir os potenciais concorrentes e que eles poderiam exercer esse poder no futuro para limitar a liberdade de expressão. No entanto, as empresas de telefonia começaram a contestar essas restrições no início dos anos 1990 e os Quarto e Nono Circuitos, bem como vários tribunais distritais, consideraram que as restrições de propriedade cruzada violavam os direitos da Primeira Emenda dos operadores

[62] *Id*. at pp.1-4.

[63] *Ver em geral C&P Tel. Co. of Va. v. United States*, 42 F.3d 181, 186 (4th Cir. 1994), *vacated*, 516 U.S. 415 (1996) (discutindo os primórdios da história da regulação da TV a cabo).

[64] *Ver United States v. AT&T*, 552 F. Supp. 131 (D.D.C. 1982), *aff'd sub nom. Maryland v. United States*, 460 U.S. 1001 (1983).

de telefonia.[65] A revisão feita pela Suprema Corte dessas decisões foi suspensa quando o Congresso revogou a proibição de propriedade cruzada na aprovação do *Telecommunications Act* em 1996.[66] A partir desta mudança na política, as empresas de telecomunicações tornaram-se concorrentes vitais na prestação de serviços de vídeo e banda larga.[67]

A classificação da FCC de cada meio de comunicação determinou qual corpo de lei seria aplicável ou não em cada caso concreto. A este respeito, os tribunais consideraram que a Comissão não tinha autoridade para regulamentar uma entidade classificada como uma coisa, como se fosse outra. Por exemplo, o *Communications Act* diz que "uma pessoa engajada na radiodifusão não deve... ser considerada um transportador comum",[68] e a Suprema Corte decidiu que "a Lei firmemente (...) rejeitou o argumento de que as instalações de transmissão devem ser abertas em uma base não seletiva [como um transportador comum] para todas as pessoas que desejam conversar sobre questões públicas".[69] Da mesma forma, a Corte considerou que a FCC não pode impor obrigações de operadores de meios de comunicação comuns em sistemas de televisão a cabo, porque as operadoras de cabo não fazem uma oferta "pública de fornecimento [de instalações de comunicação] em que todos os membros do público que optam por utilizar tais

[65] *Ver C&P Tel. Co. of Va.*, 42 F.3d at 202-203; *U.S. West v. United States*, 48 F.3d 1092-1106 (9th Cir. 1994), *cert. granted, judgment vacated*, 516 U.S. 1155 (1996); *Ameritech Corp. v. U.S.* 867 F. Supp. 721, 736 (N.D. Ill. 1994); *BellSouth Corp. v. United States*, 868 F. Supp. 1335 (N.D. Ala. 1994); *Nynex Corp. v. United States*, 1994 WL 779761 (D. Me. 1994); *Southwestern Bell v. United States*, 1995 WL 444414 (N.D. Tex. 1995).

[66] Pub. L. 104-10, § 302, 110 Stat. 56,118 (1996), *codified as amended at* 47 U.S.C. § 571.

[67] *Ver Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming*, 24 FCC Rcd. 542, 604-606 (2009) ("*Thirteenth Annual Video Competition Report*").

[68] 47 U.S.C. § 153(10).

[69] *Columbia Broadcasting System, Inc. v. Democratic National Committee*, 412 U.S. 94, 105-108 (1973).

instalações podem comunicar ou transmitir dados de sua própria produção e escolha".[70]

Tais distinções entre as classificações de regulação dos diferentes meios de comunicação envolvem mais do que meras questões de interpretação legal. Há mais em jogo do que simplesmente determinar que categoria regulatória se adequa a determinada tecnologia, para que os formuladores de políticas possam escolher quais regras aplicar. Isso porque os tribunais têm aplicado diferentes níveis de proteção da Primeira Emenda a diferentes mídias, com base em suas classificações regulatórias, o que pode significar que um dado meio de comunicação tenha mais - ou menos - imunidade em relação à autoridade política governamental, dependendo de como ele seja classificado.

Assim, o governo dos EUA historicamente exerceu uma regulação mais intrusiva na radiodifusão de conteúdo do que nos jornais impressos, com base nas características físicas específicas do espectro eletromagnético usado pelas emissoras como meio de transmissão de informação. A Suprema Corte explicou no processo entre a *Red Lion Broadcasting Co.* e a FCC que "as diferenças nas características dos novos meios de comunicação justificam as diferenças nos padrões da Primeira Emenda aplicados a eles" e que "devido à escassez de radiofrequências, o Governo tem permissão para impor restrições aos licenciados em favor de outros cujas opiniões se expressam unicamente neste meio".[71] Regulações específicas de programação, como os requisitos de que as emissoras transmitam certa quantidade de programação educativa, assentam-se expressamente nesta noção de escassez de espectro.[72]

[70] *Midwest Video Corp.*, 440 U.S. at 701.
[71] *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367, 386, 390 (1969).
[72] H.R. Rep. No. 101-437, at 8, republicado in 1990 U.S.C.C.A.N. 1605, 1612-13 (citando Red Lion Broad. Co. v. FCC, 395 U.S. 367, 388-89 (1969). Ver também Policies And Rules Concerning Children's Television Programming, 11 FCC Rcd. 10660, 10729 (1996).

Contrariamente, a Suprema Corte considerou que o governo não pode impor controles de radiodifusão de conteúdo sobre a televisão a cabo, apesar da similaridade de função. Tribunais de revisão constantemente invalidaram as regulações do tipo FCC para a mídia que não é "escassa", no sentido da *Red Lion*. Por exemplo, a Suprema Corte derrubou as tentativas de impor restrições à cobertura de notícias de jornais exigindo cobertura "equilibrada" de questões controversas,[73] bem como a regulação da indecência na televisão a cabo.[74] A Corte explicou no processo da *Turner Broadcasting System* contra a *FCC* que "a justificativa para a aplicação de um padrão menos rigoroso de controle da Primeira Emenda sobre a regulação da transmissão aberta, seja qual for sua validade nos casos que o elaboram, não se aplica ao contexto de regulação da transmissão a cabo". Observando as "diferenças tecnológicas fundamentais entre a radiodifusão e a transmissão a cabo", a Corte considerou que a aplicação de "um padrão mais flexível de controle, adotado no caso da *Red Lion* e em outros casos de transmissão aberta, é inadequado para determinar a validade da Primeira Emenda na regulação da transmissão a cabo".[75]

As mesmas considerações limitam a capacidade do governo de regular a Internet e terão implicações significativas sobre as políticas da nova mídia no âmbito do Plano Nacional de Ban-

[73] Inciando em 1949, a FCC impôs uma política de radiodifusão conhecida como a Fairness Doctrine, que exigia dos titulares de licenças de radiodifusão que apresentassem questões de importância pública e de fazer isso de uma forma que era –no entender da Comissão– honesta, equilibrada, equitativa e justa. A Comissão aboliu a Fairness Doctrine em 1987. Ver Syracuse Peace Council v. FCC, 867 F.2d 654, 660-666 (D.C. Cir. 1989), cert. denied, 493 U.S. 1019 (1990).
[74] Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241 (1974) (o direito de resposta dos jornais viola a Primeira Emenda); United States v. Playboy Entm't Group, Inc., 529 U.S. 803 (2000) (a regulação da indecência para a Tv a cabo viola a Primeira Emenda).
[75] Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC, 512 U.S. 622, 637 (1994).

da Larga. Quando a Internet e a *World Wide Web* pela primeira vez chamaram a atenção dos formuladores de políticas dos EUA, sua inclinação inicial era de regular o novo meio de comunicação da mesma forma que a radiodifusão. O Congresso aprovou a Lei de Decência nas Comunicações *(Communications Decency Act)*, como parte da Lei de Telecomunicações *(Telecommunications Act)* de 1996. Apesar do impulso de desregulação geral da legislação, ela procurou impor a regulação do discurso "indecente" on-line, usando um padrão quase idêntico ao imposto sobre o rádio e a televisão. Mas a Suprema Corte derrubou a lei considerando-a uma violação da Primeira Emenda, argumentando que as "características especiais" que historicamente tinham justificado um tratamento diferente para a radiodifusão não se aplicavam à Internet. No processo de Reno contra *ACLU*, a Corte não encontrou "nenhuma base para a qualificação do nível de controle da Primeira Emenda que deveria ser aplicado" à comunicação on-line porque o novo meio não sofre do problema de escassez física. Pelo contrário, caracteriza-se pela abundância e facilidade de acesso.[76]

Em suma, os conceitos regulatórios que os formuladores de políticas empregavam no passado não mais descreviam a realidade. As novas mídias permitem aos usuários participar de praticamente todas as coisas que a mídia eletrônica tradicional tornou possível –e mais– porque as suas funções convergiram. Além disso, os novos meios de comunicação não são afetados pelas limitações que haviam sido citadas para justificar a regulação desigual dos meios de comunicação mais antigos. Como a FCC mais recentemente reconheceu, "os limites entre estes setores estão se tornando cada vez mais difusos". Neste mundo de mídias convergentes, "a TV está no telefone, a Internet está

[76] *Reno v. ACLU*, 521 U.S. 844, 851 (1997).

na TV e o jornal está no *tablet*".[77] No entanto, ainda não foram concebidos novos construtos de regulação.

A neutralidade da rede e a busca por novas teorias de regulação

Os formuladores de políticas norte-americanos devem enfrentar uma série de questões importantes ao tentar abordar as mudanças provocadas pela Era Digital. Talvez, a questão mais fundamental seja a de decidir se as dificuldades enfrentadas pela organização de mídia serão mais eficazmente enfrentadas pela iniciativa privada ou pela ação do governo. Se o Congresso ou a FCC decidirem exercer um papel político mais ativo, será necessário articular novas teorias da regulação e classificações regulatórias que sejam ambas viáveis para a nova mídia e que sobrevivam ao escrutínio constitucional. Esta não será uma tarefa fácil.

No entanto, a FCC já tentou lidar com a questão das classificações regulatórias e suas implicações para a política de comunicação. A tentativa inicial da FCC de classificar o serviço de acesso à banda larga levou à conclusão de que o novo meio é um "serviço de informação" e não "de telecomunicações", libertando-o, assim, da regulação dos meios de comunicação comuns. A Comissão considerou que "o serviço de cabo via modem é uma oferta de serviço de acesso à Internet, que combina a transmissão de dados com processamento de computador, fornecimento de informação e interatividade de computador, permitindo que os usuários finais executem uma variedade de aplicações," e que "suporta funções tais como e-mail, *newsgroups*, manutenção da presença do usuá-

[77] *FCC Report* at 20.

rio na *World Wide Web* e o sistema de nome de domínio". Assim, a Comissão concluiu que "o serviço de cabo via modem, um serviço de acesso à Internet", é um serviço de informação... independentemente dos assinantes utilizarem, ou não, todas as funções disponibilizadas... e independentemente de todos os provedores de serviço de cabo por modem oferecerem, ou não, todas as funções...". Desse modo, verificou-se que tal serviço não inclui uma oferta de serviços de telecomunicações para os assinantes, pois o componente de telecomunicações é inseparável da capacidade de serviço de processamento de dados.[78]

A Suprema Corte ratificou a decisão da FCC no processo *NCTA* contra *X Internet Services*, caracterizando a questão a ser decidida como determinando "a classificação regulatória adequada nos termos do *Communications Act* do serviço de banda larga de acesso à Internet por cabo".[79] Depois de analisar a linguagem do *Communications Act* e traçar a história das decisões de classificação da FCC envolvendo serviços de telecomunicações e informação, a Corte considerou que a decisão de renunciar a impor requisitos de transporte comum era razoável.

Desde então, a FCC tem tentado articular princípios para preservar o livre acesso à Internet em apoio a uma política que se tornou conhecida como "neutralidade da rede". Esta é a pedra angular da abordagem da FCC para a Internet e tem sido descrita como parte essencial do Plano Nacional de Banda Larga do governo Obama.[80] O movimento em direção a tais regras começou com a articulação da FCC de princípios de acesso aberto em

[78] *Inquiry Concerning High-Speed Access to the Internet Over Cable and Other Facilities*, 17 FCC Rcd. 4798 (2002).

[79] *NCTA v. Brand X Internet Services*, 545 U.S. 967, 975 (2005).

[80] *Ver em geral* Joan Indiana Rigdon, *Net Neutrality: Who Should be Minding Online Traffic?*, Washington Lawyer (June 2011) at 22-30.

uma declaração de política em 2005.[81] No entanto, um tribunal de apelações bloqueou o esforço da FCC de executar uma ação contra um provedor da rede que a Comissão dizia que não havia aderido aos princípios. No processo da *Comcast Corp* contra a FCC, o Tribunal Federal de Apelações dos Estados Unidos para o Circuito D.C. decidiu que, pelo *Communications Act*, a FCC não tinha poder para aplicar os princípios, utilizando sua autoridade inerente ou "adicional".[82]

Isso desencadeou uma busca por uma nova justificativa para as regras de neutralidade da rede. Como parte desse processo, a FCC analisou se deveria reconsiderar sua decisão anterior e "reclassificar" o serviço de banda larga como telecomunicações, sujeito a certas exigências dos meios de comunicação comuns.[83] Em última análise, no entanto, a FCC optou por adotar regras de neutralidade da rede sem tentar reclassificar o serviço de banda larga.[84] Em vez disso, a FCC baseou-se em sua autoridade existente identificada em várias seções do *Communications Act*. Em termos gerais, as regras procuram manter uma Internet aberta por meio de (1) requerer que os provedores divulguem suas práticas de gerenciamento da rede como parte de seus termos e condições de serviço; (2) proibi-los de bloquear conteúdo legal, aplicativos ou serviços; e (3) proibir a "discriminação irracional" na transmissão de tráfego legal de rede.[85]

A teoria subjacente às regras de neutralidade da rede é que os prestadores de serviço de banda larga têm o estímulo e

[81] *Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet Over Wireline Facilities*, 20 FCC Rcd. 14986 (2005).

[82] *Comcast Corp. v. FCC*, 600 F.3d 642, (D.C. Cir. 2010).

[83] *In the Matter of Framework for Broadband Internet Service*, 25 FCC Rcd. 7866 (2010).

[84] *In the Matter of Preserving the Open Internet Broadband Industry Practices*, 25 FCC Rcd. 17905 (2010).

[85] *Id.* at 17906.

a capacidade de discriminar os serviços concorrentes e que eles poderiam usar esse poder para distorcer a abertura da Internet. A FCC descreveu esta abertura como "essencial para o papel da Internet como plataforma para o discurso e engajamento cívico". Ela observou que a Internet se tornou uma importante fonte de notícias e informação, "que constitui a base para o discurso cívico informado". A Comissão acrescentou que as agências do governo locais, estaduais e federais cada vez mais usam a Internet para comunicar-se com o público diretamente e para fornecer informação e serviços essenciais.[86]

A decisão da FCC foi muito controvertida e sofreu imediatas contestações judiciais e legislativas. Verizon e MetroPCS interpuseram recursos contestando as regras de neutralidade da rede logo depois de terem sido anunciadas, mas os casos foram descartados como prematuros.[87] A Comissão ainda não publicou oficialmente a regra, que é um pré-requisito para buscar auxílio jurídico. Enquanto isso, a Câmara dos Representantes votou pela reversão da decisão da FCC.[88] No entanto, não se espera que o esforço legislativo seja bem-sucedido no Senado ou que vença o apoio do presidente às regras.

Os críticos das regras questionam se a FCC apresentou um argumento convincente da ampliação da regulação federal sobre a Internet. O comissário da FCC Robert McDowell, por exemplo, escreveu que a Internet foi bem sucedida além de todas as expectativas, porque foi privatizada e porque resultou da "colaboração de baixo para cima, e não de regulação de cima para baixo". Ele se mostrou preocupado quanto à possibilidade da supervisão

[86] *Id.* at 17912.

[87] *A Verizon v. FCC*, No. 11-1014 (D.C. Cir., April 4, 2011). *Ver* Edward Wyatt, *Court Rejects Suit on Net Neutrality Rules*, New York Times, April 4, 2011.

[88] *Ver, por exemplo,* Rigdon, *supra* at 24.

da FCC sufocar a inovação e levar a consequências indesejadas.[89] Outros expressaram preocupação de que a história da regulação da Internet mostre que o governo possui mais incentivo e capacidade para sufocar a livre expressão do que os provedores da rede, e que as regras de neutralidade da rede fornecerão os meios jurisdicionais para seguir estas tendências.[90]

A FCC levantou questões semelhantes também em outros processos. Em 2009, a FCC iniciou um inquérito intitulado *Empoderando os Pais e Protegendo as Crianças em um Cenário de Mídia em Evolução (Empowering Parents and Protecting Children in an Evolving Media Landscape)*.[91] Tudo começou com a premissa de que as plataformas de mídia são abundantes, o conteúdo é diversificado e existem diversas ferramentas que permitem o controle individualizado da exposição aos meios de comunicação no ambiente doméstico. A FCC observou que "da televisão para os dispositivos móveis de Internet, a mídia eletrônica oferece às crianças hoje vias... que seus pais nunca poderiam ter imaginado".[92] No entanto, ela solicitou sugestões para "novas ações que a Comissão ou a indústria podem adotar para resolver os problemas", e perguntou "se a Comissão teria a autoridade legal para executar quaisquer ações propostas e se essas ações seriam consistentes com a Primeira Emenda". A Comissão não interrompeu a radiodifusão, mas convidou os participantes "a considerar toda a gama de plataformas de mídia eletrônica", incluindo televisão e rádio, e os distribuidores de programação de vídeo multicanal tais como

[89] Preserving the Open Internet, 25 FCC Rcd. at 18050 (Declaração divergente do Comissário McDowell).

[90] *Ver, por exemplo, supra* at 28. *Ver também* Robert Corn-Revere, *The First Amendment, the Internet & Net Neutrality: Be Careful What You Wish For*, Progress on Point (December 2009) (http://www.pff.org/issues-pubs/pops/2009/pop16.28-FCC-workshop-free-speech-net-neutrality.pdf).

[91] 24 FCC Rcd. 13171 (2009) ("*Children's Media Inquiry*").

[92] *Id.* at 13172, 13174-75, 13187-88.

televisão por cabo e satélite, bem como os "dispositivos de áudio, dispositivos sem fio de *videogames*, dispositivos de ambiente sem rede e a Internet".[93]

Conclusão

A esta altura, os formuladores de políticas norte-americanos possuem mais perguntas que respostas. O debate gira em torno da questão sobre o governo dever estar mais ou menos envolvido na mídia. É também uma questão de discórdia se as políticas governamentais devem ser capazes de ajudar as empresas de mídia tradicional em sua luta ou se isso envolveria um grande sacrifício da independência da mídia. E se o governo optar por se envolver mais em regular (ou auxiliar) as novas mídias, deverão ser criadas novas teorias para apoiar essa opção. Embora seja evidente que as classificações regulatórias mais antigas não refletem o caráter dinâmico e multifacetado das novas mídias, não se sabe o que se deveria adotar em seu lugar.[94] Qualquer que seja o rumo que o governo dos EUA adote, novos padrões de regulação tendem a ser submetidos ao escrutínio constitucional mais profundo do que o que se aplica à mídia regulada atual.

Olhando para frente, está longe de ser certo que a Suprema Corte permita que o Congresso ou a FCC expandam a jurisdição federal para regular a Internet pela simples criação de novas classificações regulatórias. No processo *Citizens United* contra a *Federal Election Commission*, uma frase da opinião da maioria sinalizou um crescente desconforto em relação à aplicação de diferentes níveis de proteção constitucional para as várias mídias.[95] O juiz Anthony Kennedy ressaltou que "os autores da Constituição podem não ter tido consciência de certos tipos de comunicadores ou formas de comunicação, mas isso não significa que esses comunicadores e meios de comunicação tenham direito a menos proteção da Primeira Emenda que os que forneceram os meios de comunicar ideias políticas na época da adoção da Declaração de Direitos".[96] E acrescentou: "devemos nos recusar a traçar, e, em seguida, retraçar linhas constitucionais com base na mídia ou tecnologia específica utilizada" para disseminar o discurso. Fazer isso é necessariamente suspeito, porque "essas diferenciações podem em breve revelar-se irrelevantes ou ultrapassadas por tecnologias que estão em rápida evolução".[97]

[93] *Id.* at 13173.
[94] Por exemplo, Robert Corn-Revere, Regulating Media Content in an Age of Abundance, Communications Lawyer (September 2010) at 1.

[95] Citizens United v. Federal Election Commission, 130 S.Ct. 876 (2010).
[96] *Id.* at 906.
[97] *Id.* at 890-891.

Capítulo VII

Desafios regulatórios em tempos de transformação digital: um olhar sobre publicações e editoras europeias

Christoph Keese

Prefácio

As crises de mídia são tão velhas quanto elas mesmas. Ao longo de sua história, a mídia passou por mudanças perturbadoras, bem como por uma evolução constante imposta por mudanças tecnológicas e culturais. Sem dúvida, a mídia impressa está passando por uma mudança enorme em toda a Europa. Isto gera ansiedades e dá espaço para medos generalizados sobre até que ponto o jornalismo de qualidade poderá ser financiado no futuro. Caso haja mudanças visíveis de longo prazo, essas certamente não se limitarão à mídia como indústria, mas afetarão a sociedade como um todo. A democracia é impensável sem revistas e jornais independentes fortes.

Em quase todos os estados membros da União Europeia (EU), as editoras e os órgãos dirigentes dessa indústria deram muita atenção às mudanças estruturais ocorridas em seu campo nos últimos anos. Elas criaram uma série de propostas para garantir a independência do jornalismo. Estas propostas foram transmitidas aos legisladores nacionais e europeus e aos governos, bem como a empresas de terceiros, como Google e Apple. São propostas diferentes de estado para estado, mas têm em comum a visão de que as questões atuais devem ser levadas a sério agora e tratadas de forma abrangente para evitar a espiral descendente como ocorreu com outros mercados de mídia impressa, tal como nos Estados Unidos.

Este artigo tenta dar uma visão geral sobre os recentes desenvolvimentos econômicos e políticos em países específicos que têm trilhado caminhos diferentes para resolver o problema. Embora as perspectivas possam parecer um pouco sombrias, devemos lembrar que a indústria editorial já passou por muitos desafios ao longo dos séculos.

Esta crise é tão velha quanto os jornais. Um exemplo histórico ilustra isto: quando Johann Carolus publicou o primeiro jornal há mais de 400 anos em Strasbourg, levou apenas 12 dias para que ele fosse até o prefeito e reclamasse sobre copistas que, sem vergonha nenhuma, exploravam o seu trabalho e vendiam reproduções por uma fração do preço original. Johannes Gutenberg, o inventor do livro, faliu e morreu antes que sua loja saísse do vermelho. Em torno do ano 1900, uma grande crise da mídia tinha como centro o medo da banalização. Cerca de 50 anos depois, a existência do jornal foi questionada pela televisão. Editoras criativas e jornalistas sobreviveram a todos esses eventos perturbadores. Embora isto não seja indicativo de que o poço nunca secará para a mídia impressa, mostra que os fatos ameaçadores

devem ser levados a sério e que ações precisam ser postas em prática, mas não se deve entrar em pânico ou fazer previsões prematuras sobre a morte do jornalismo impresso.

De fato, os números da indústria da impressão parecem decepcionantes. No período de 1964 a 2009, o número de jornais na Alemanha, por exemplo, caiu cerca de 40 por cento. Enquanto havia 573 jornais independentes em 1964, em 2009, apenas 351 podiam ser contados. A circulação diminuiu devagar, mas continuamente: em 2000 cerca de 30 milhões de exemplares eram vendidos na Alemanha em um dia de semana comum. Hoje este número está um pouco acima de 25 milhões, e, de acordo com o "Global Entertainment and Media Outlook" feito pela PriceWaterhouseCoopers, diminuirá para cerca de 23 milhões até 2014. A publicidade na mídia impressa diminuirá proporcionalmente e em 2011 provavelmente ficará 32 por cento abaixo do nível de 2006.

Em 2010, pela primeira vez na história, a receita de vendas de jornais impressos alemães superou a de vendas de publicidade e promoção, indicando que as receitas cada vez menores de exemplares impressos são agora ainda mais estáveis do que as vendas de anúncios. A velha regra de ouro que dois terços da receita virão da publicidade e um terço da venda de exemplares já não é válida. As relações se inverteram. Hoje, o leitor paga dois terços e os anunciantes um terço, com vendas totais em declínio. Esta tendência aumenta a pressão orçamentária nas redações.

No entanto, o alcance dos jornais na Europa ainda está em um nível elevado. Os jornais alemães, por exemplo, chegam a 69,6 por cento da população diariamente. Isto significa que pouco mais de 49 milhões de alemães, com mais de 14 anos de idade, leem um jornal todos os dias. Na faixa etária de 40 a 69 anos, o número de leitores diários de jornal representa 71 por cento. En-

tre as pessoas de 14 a 19 anos, chega a 53 por cento. Sete em cada dez alemães com mais de 14 anos assinam ou compram um jornal comum. Esses números mostram que a indústria perde um pouco de negócios, mas ainda é forte. Revistas e jornais na Alemanha somam 12 bilhões de euros em vendas por ano.

Quadro regulatório e a agenda política das editoras europeias

Pela defesa da sua indústria, as editoras europeias de jornais e revistas estão promovendo em conjunto uma agenda política que gira em torno dos princípios apresentados a seguir. As questões formalmente adotadas por associações nacionais e agregadas pelos órgãos europeus estão listadas com marcadores. Elas representam um amplo consenso que é aumentado por iniciativas nacionais em nível nacional. Os comentários do autor são apresentados em itálico, abaixo de cada ponto.

- **Respeito pela liberdade de expressão e liberdade de imprensa** em todas as plataformas, incluindo mídia digital. A liberdade de expressão, incluindo a liberdade de imprensa, é reconhecida como um direito fundamental tanto pelo Conselho da Europa como pela União Europeia. Eventuais restrições à liberdade de expressão, que podem ser necessárias por razões de interesse público, devem ser estritamente limitadas por fortes garantias legais e democráticas.

  Comentário: tem havido numerosas tentativas de limitar a liberdade de expressão em vários Estados membros. Na Hungria, uma nova lei de imprensa muito criticada foi aprovada em dezembro de 2010. Ela torna obrigatórias as licenças estaduais para a mídia on-line e permite que um conselho executivo de mídia intervenha nas redações para requisitar material e fontes de histórias editoriais. Na maioria dos estados do Leste Europeu, oligarcas adquiriram empresas de mídia líderes de mercado para atender a seus interesses comerciais. Na Turquia (não membro da UE), o governo moveu uma ação de cobrança de impostos de vários bilhões de euros à principal editora de notícias do país em um movimento que foi amplamente visto como vingança por reportagens críticas. Na Itália o primeiro ministro é dono do maior império de mídia. Na Espanha e na França, os principais jornais de negócios foram vendidos de editoras tradicionais para empresários com múltiplos investimentos, cuja postura sobre independência ainda precisa ser comprovada. Na Dinamarca, um cartunista e um jornal inteiro estão sob uma "fatwa", depois de terem publicado uma charge sobre Alá. Na Alemanha, os tribunais mandaram que fossem feitos grampos dos telefones de editoras, bem como buscas em redações. Embora a liberdade de imprensa em maior escala ainda seja forte na maioria dos países europeus, com os estados ocidentais liderando essa tradição, o respeito pela liberdade de imprensa continua a ser um valor pelo qual é preciso lutar. Sem defesa constante o grau de liberdade diminuiria.

- **Respeito pelas leis de direito autoral *(copyright)* e remuneração dos proprietários de conteúdo.** A forte proteção dos direitos autorais e dos bancos de dados é um pré-requisito vital para garantir que as editoras de jornais possam continuar a investir na produção de conteúdo e a desenvolver modelos de negócios financeiramente sustentáveis. É essencial para proteger os jornais da ação de

terceiros que usam o conteúdo editorial sem autorização prévia ou remuneração.

Comentário: o direito autoral é uma questão fundamental para a transformação da mídia impressa em um negócio on-line. Enquanto os produtos impressos sempre foram bem protegidos e fáceis de proteger, o conteúdo digital é propenso ao "copiar e colar". Altos ganhos financeiros podem ser obtidos pela exploração da propriedade intelectual de outra pessoa.

Em uma resolução histórica firmada em 26 de junho, em Hamburgo, um grande número de editoras europeias assinou um documento pedindo mais respeito à propriedade intelectual. O documento, que se tornou conhecido como "Declaração de Hamburgo", ganhou muita atenção e pode ser visto como um divisor de águas no debate público sobre o conteúdo criativo na Internet. A declaração já foi assinada por centenas de editoras e associações de imprensa em todo o mundo.

O documento diz o seguinte:

> *Declaração de Hamburgo sobre direitos de propriedade intelectual*
>
> *A Internet oferece oportunidades imensas para o jornalismo profissional – mas somente se a base para a rentabilidade for assegurada em todos os canais digitais de distribuição. No momento, este não é o caso.*
>
> *Inúmeros prestadores de serviços estão usando o trabalho de autores, editoras e emissoras sem pagar por isto. No longo prazo, isso ameaça a produção de conteúdo de alta qualidade e a existência do jornalismo independente.*
>
> *Por este motivo, defendemos fortemente que sejam feitas melhorias urgentes na proteção da propriedade intelectual na Internet.*

> *O acesso universal aos sites não significa necessariamente acesso sem nenhum custo. Nós discordamos daqueles que sustentam que a liberdade de informação só é estabelecida quando tudo está disponível sem nenhum custo.*
>
> *Acesso universal aos nossos serviços deve estar disponível, mas daqui para frente nós não queremos mais ser obrigados a dar a nossa propriedade sem termos dado permissão.*
>
> *Aplaudimos, portanto, a determinação cada vez maior dos governos federais e estaduais em todo o mundo de continuar a apoiar a proteção dos direitos dos autores, editoras e emissoras na Internet.*
>
> *Não devem existir partes da Internet onde as leis não se aplicam. Legisladores e governos, em nível nacional e internacional, devem proteger de forma mais eficaz a criação intelectual de valor por autores, editoras e emissoras. O uso não autorizado da propriedade intelectual deve permanecer proibido seja qual for o meio de distribuição.*
>
> *Em última análise, o princípio fundamental de que nenhuma democracia pode prosperar sem jornalismo independente também deve ser aplicado para a World Wide Web.*
>
> *(Fim da citação)*

Com esta iniciativa, as editoras sinalizaram claramente que, no longo prazo, a divisão do trabalho atualmente em vigor não vai funcionar: por um lado, há pessoas que criam conteúdo exclusivo e de qualidade com grande esforço e alto investimento, e por outro, há pessoas que se apropriam deste conteúdo e o comercializam sem pagar por isso. Em algum momento, não haverá mais investimento em conteúdo e, no final da cadeia, os sites de busca não terão nada de atraente para procurar ou promover.

- **Melhor proteção jurídica dos direitos dos editores.** Sob a lei de imprensa continental europeia, as editoras não

têm um direito adquirido sobre seu próprio trabalho que lhes dê o direito de perseguir cópias ilegais, bem como de conceder licenças para usuários legais. Isto os diferencia das editoras de música, dos estúdios de cinema, criadores de performances, proprietários de bases de dados e muitas outras indústrias criativas. Enquanto esta falta de proteção jurídica só pode ser explicada historicamente, sem justificativa em nenhum material acadêmico, as editoras nos países anglo-saxões, incluindo o Reino Unido, desfrutam dos benefícios de uma estrutura legal muito diferente. Legalmente, as editoras nos países anglo-saxônicos são autoras do trabalho. Elas possuem quase exatamente a mesma proteção legal que os autores têm no continente. As editoras alemãs começaram uma ação amplamente divulgada para resolver esta abordagem contrastante e se estabelecer em algum ponto intermediário. Elas propõem a introdução de um novo direito chamado direito conexo (*neighboring right*) para as editoras que:

a) lhes permita acompanhar a violação de direitos autorais de pleno direito

b) não prejudique ou limite o direito dos autores.

Tal instrumento legal não precisa ser inventado. Ele já existe na forma de direitos conexos em todas as outras indústrias criativas. O governo alemão prometeu introduzir este direito[1] das editoras na lei de direitos autorais

[1] Os termos legais "direito editorial" e "direitos conexos" são utilizados como sinônimos neste artigo. Descrevem um conceito legal atribuindo proteção de direito autoral não só para o autor de uma obra mas também para seu editor, porque sem seu investimento, marca e organização, a obra não chegaria ao mercado. Um exemplo proveniente da música ilustra a ideia: um cantor interpretando uma canção que não compôs não receberia nenhum pagamento de uma emissão de rádio se não fosse por seu "direito conexo". Uma

do país e está realizando o processo legislativo necessário neste momento. As editoras do continente argumentam que seus governos deveriam seguir este modelo quando este tiver sido posto em funcionamento. A Comissão Europeia está acompanhando o projeto de perto e considera para isto uma diretriz europeia. Embora seja promissor para as editoras, ainda não se sabe se os legisladores realmente cumprirão sua promessa.

Comentário: este importante projeto precisa ser detalhado em termos mais específicos, devido à complexidade das questões jurídicas e as implicações potenciais de longo alcance da mudança proposta na lei.

Contexto histórico

Discussões sobre a proteção legal específica para as editoras não são uma questão recente. Na Alemanha, esta questão vem sendo discutida desde meados dos anos 1960, porém sem a implementação de um direito das editoras por meio da legislação. Em outros países, especialmente na Grã-Bretanha, há muito tempo as editoras têm uma proteção específica de direitos autorais.

Uma comparação jurídica entre vários membros da UE mostra as diferenças nas leis de direitos autorais:

vez que ele não é o autor da obra, não pode reivindicar pagamento de direitos autorais por qualquer distribuição, reprodução ou exibição pública da obra. Para ser ainda mais concreto: Madonna interpretando "American Pie" não receberia royalties como intérprete, se não fosse pelo direito conexo. Quando a canção é tocada numa rádio, Don McLean recebe royalties como compositor da letra e música, e Madonna ganha dinheiro como "editora". Sem a contribuição dela, não haveria transmissão dessa versão. Os direitos de autor e de editor são concebidos de tal forma que um não interfere no outro. Este é um exemplo clássico de um "jogo de soma positiva". A maioria das indústrias de criação receberam direitos equivalentes. O único ramo importante da indústria criativa na Europa Continental sem direito editorial é a imprensa.

1. Alemanha

Lei Alemã de Direito Autoral ("Copyright Act") foi aprovada em 1965. Na época, como agora, ela concedeu duas categorias de direitos:

- *Direito Autoral: em primeiro lugar, ela dá aos criadores de obras (ou seja, autores, jornalistas, compositores, diretores de cinema etc.) um direito autoral por seu trabalho.*
- *Direitos conexos: em segundo lugar, ela concede a algumas pessoas direitos adicionais sobre as suas performances ou sobre a coleção de trabalhos de outros, mesmo que não sejam elas mesmas as autoras das obras.*

A lista a seguir mostra todos os direitos conexos existentes atualmente, incluindo a data da sua introdução:

- *Artistas* — *1965*
- *Promotores de eventos* — *1965*
- *Produtores de filmes* — *1965*
- *Produtores de disco* — *1965*
- *Organizações de radiodifusão e emissoras de TV* — *1965*
- *Publicações científicas* — *1965*
- *Editor póstumo* — *1965*
- *Editoras de banco de dados* — *1997*

A introdução dos direitos de várias categorias artísticas foi justificada em muitos casos por inovações técnicas. Isto é particularmente verdadeiro para a proteção dos produtores de discos. Com a invenção do disco de vinil em 1877 e o subsequente sucesso deste meio no início do século 20, o

novo campo da pirataria de áudio floresceu desde que se tornou tecnicamente fácil imprimir novas cópias piratas e vendê-las sem pagar royalties. Os tribunais alemães, aos quais as gravadoras se queixaram em 1910, reconheceram isso. A argumentação foi fundamentada em um direito puramente derivativo, emprestado do autor. Esta abordagem rapidamente provou ser bastante ineficaz. Isto levou à criação do "Copyright Act" (Lei do Direito Autoral), em 1965, em que se concedeu o direito de gravadoras sobre a performance dos músicos. Esse direito é ainda mais justificado hoje, quando a produção de cópias digitais tornou-se infinitamente mais fácil.

Pelas mesmas razões, tornou-se evidente, no início do século 20, que o artista precisava de uma proteção equivalente, pois seu trabalho não era de modo algum protegido pelas regras já existentes. Claramente, a sua performance não é idêntica ao trabalho do autor que ele interpreta. Um direito conexo para artistas performáticos foi introduzido e está em vigor desde então.

O mesmo se aplica para a editora de banco de dados. Com o advento da tecnologia digital, a coleta e a disponibilização de dados diversos ganharam uma importância econômica enorme. Como a digitalização traz consigo o perigo de se fazer reproduções sem esforço, aquele que investe tempo e dinheiro na coleta e apresentação de dados é particularmente vulnerável. Por esta razão, em 1997, o Legislativo criou um direito correspondente para a editora de banco de dados.

Enquanto as editoras de imprensa cumprem a maioria dos critérios de todos os outros beneficiários de direitos conexos, elas também correm um risco enorme de ver a reprodu-

ção não autorizada de seus produtos por terceiros, o que se tornou possível por meio das novas tecnologias. No entanto, até há pouco tempo, o Legislativo falhara em agir nesta questão urgente.

O debate em torno da introdução de um direito conexo para as editoras havia sido limitado às editoras de livros. Por sua vez, as editoras de livros rejeitaram a ideia de um direito conexo específico, uma vez que estão muito bem protegidas por uma Lei Editorial específica, que as coloca em uma posição legal forte e tornou possível um mercado de livros próspero e altamente diversificado.

Foi apenas recentemente que as editoras alemãs reivindicaram unanimemente um direito para as editoras e ganharam o apoio do governo liberal-conservador dominante. Prevê-se que a proposta seja introduzida na lei durante o mandato legislativo atual que termina em 2013.

Para ilustrar o que um direito conexo para as editoras de imprensa poderia ser, abaixo está citada a cláusula central do direito do produtor musical que, em muitos aspectos, tem paralelos legais aos das editoras de imprensa. A cláusula diz:

O produtor de um registro fonográfico tem o direito exclusivo de copiar o registro, para distribuí-lo e torná-lo disponível ao público. Se o registro fonográfico foi produzido por uma empresa, então esta empresa é considerada produtora do registro. Este direito não é instituído por meio de simples cópia do registro fonográfico.

Estas três frases curtas deixam claro que ninguém, a não ser o editor, pode explorar comercialmente o registro fonográfico e que a mera (e possivelmente ilegal) cópia de

um registro fonográfico existente não faz do copista uma editora na sentença judicial. Ao longo das décadas, este parágrafo da lei provou ser forte e eficaz. Ele estabeleceu o parâmetro para a criação e o crescimento de uma próspera indústria da música que só recentemente perdeu o seu rumo, principalmente devido à falta de controle de cópias ilegais na internet.

2. Reino Unido

Desde 1956, no Reino Unido, o chamado direito de editora existe e sob ele o design tipográfico e "layout" das edições publicadas estão protegidos. A Seção 1 (1) da Lei do Direito Autoral, Ato de Designs e Patentes do Reino Unido, afirma:

Obras e direitos autorais

1. O direito autoral é um direito de propriedade que subsiste de acordo com esta Parte nas seguintes descrições de trabalho:

a) obras literárias originais, dramáticas, musicais ou artísticas,

b) gravações sonoras, filmes [F1 ou transmissões de radiodifusão], e

c) o arranjo de tipográfico de edições publicadas.

Uma razão para a introdução desse direito foi a rápida expansão de cópias ilegais de obras originais do século 19. A reprodução e a divulgação de obras estão protegidas pelo Direito da Editora. Além disso, a proteção é concedida contra certos atos de infração da contribuição (contributory infringement). O direito da editora expira depois de 25 anos e está sujeito a certas barreiras. Um exemplo impor-

tante é o uso justo de cópias para fins de pesquisa ou estudo privado, juízo crítico ou relatórios curtos em noticiários. Certas formas de uso em bibliotecas e pelo poder público também são privilegiadas.

Sem solução no Reino Unido é o direito conexo para as edições digitais. Já que os direitos conexos estão ancorados nos direitos do design tipográfico, sua aplicação para a web é difícil, pois o design neste caso é uma questão de frequente e fácil alteração por agregadores e leitores. É preciso encontrar formas de como fazer isso. Já estão sendo discutidas soluções de como se pode resolver este problema jurídico e prático. Uma solução poderia ser a criação de uma norma europeia com uma abordagem abrangente para a fragmentada situação legal em toda a Europa.

3. Outros países

O presidente francês Nicolas Sarkozy recomendou recentemente em um documento preliminar (Green Paper) medidas abrangentes para fortalecer editoras de imprensa na França. Isto envolve a criação de um estatuto separado para as editoras de imprensa on-line. O propósito deste estatuto é a criação de igualdade com as editoras de impresa tradicionais, particularmente no que diz respeito a subsídios do Estado e benefícios fiscais. Além disso, os direitos autorais das editoras de imprensa devem ser reforçados.

Na Finlândia, há muito tempo tem-se debatido se é preciso criar uma proteção legal para editoras. Isto estava em evidência nos anos 1980 e ressurgiu novamente agora, atendendo à demanda das editoras de imprensa. O parlamento está em processo de elaboração de um direito conexo.

Grécia e Portugal já têm direitos conexos para editoras de imprensa e sua expansão para a mídia on-line esta sendo discutida. Há um imposto de imprensa sendo cobrado nas contas de eletricidade.

A influência da lei britânica também estimulou Irlanda, Austrália, Bangladesh, Índia, Nova Zelândia, Paquistão e Cingapura a conceder proteção de direitos autorais fortes para as editoras.

- **Concorrência leal no mercado de publicidade.** Dado o fato de que os jornais dependem de publicidade para compor uma proporção significativa de suas receitas, regras justas e condições de concorrência equitativas são indispensáveis para possibilitar a sustentabilidade financeira dos jornais. As editoras estão especialmente preocupadas com a concorrência desleal dos *sites* de busca *on-line*.

  Comentário: algumas associações europeias de editoras, incluindo as editoras de jornais e revistas alemãs, apresentaram uma queixa formal junto à União Europeia contra o Google por abuso de posição dominante no mercado em relação à "busca justa". Este movimento reflete uma profunda preocupação sobre a prática contínua do Google de favorecer seus próprios produtos de outros mercados, tais como mapas, listagens de filmes, de comparação de preços ou informações de viagem, ao se dar posições elevadas indevidas e injustificadas no ranking de resultados da pesquisa. O motor de busca do Google não apenas domina o mercado de busca, como é um serviço essencial para a participação em mercados on-line e não pode ser duplicado. O Google opera este recurso essencial [bottleneck facility] e, ao mesmo tempo,

oferece serviços que dependem dele (mercados adjacentes). Esta expansão vertical cria para o Google um incentivo econômico para classificar seus produtos numa posição mais alta que a dos produtos de seus concorrentes. As editoras solicitam particularmente que o Google ofereça seu serviço de indexação para todos os operadores de websites em condições idênticas às de seus próprios serviços. O Google não pode exibir seu próprio conteúdo em uma posição melhor que a dos provedores de conteúdo equivalente. Além disso, o Google deve garantir uma pesquisa objetiva, transparente e livre de arbitrariedades em todos os aspectos. O tratamento preferencial de páginas web do Google constitui um tratamento desigual ao dado para outros provedores de conteúdo. Exemplos: Ícones e OneBoxes, Universals, relatórios de agências de notícias etc.

A seguir, os argumentos da queixa das editoras com mais detalhes:

1. *O Google ganha mais de cinco vezes o que todas as editoras juntas ganham com publicidade on-line. Apenas com anúncios AdWords colocados ao lado das buscas orgânicas, o Google gera na Alemanha anualmente receitas de mais de 1 bilhão de euros. Estas receitas são cinco vezes maiores que os 200 milhões de euros gerados por todas as formas de publicidade em portais de notícias on-line de todas as editoras de imprensa alemãs juntas.*
2. *As receitas do Google são derivadas de conteúdo produzido por terceiros. A base para o modelo de negócios do Google e os lucros gerados por este modelo são a exibição de conteúdo que foi produzido por outras empresas –incluindo editoras de imprensa– e colocado na Internet para usuários de Internet com o objetivo de adquirir clientes de publicidade para sua própria página web e para reforçar a sua própria marca. O Google impede as editoras de imprensa de alcançar estes objetivos, porque ele se apropria do trabalho delas e o coloca a serviço dos objetivos financeiros do próprio Google. Ao explorar trabalho de terceiros, o Google conseguiu atrair a maioria dos clientes de publicidade em todo o mundo e estabeleceu a marca mais forte do mundo. O Google não pediu a permissão das editoras de imprensa para adotar o conteúdo produzido por elas, nem o Google lhes oferece qualquer participação nas receitas de publicidade geradas usando o conteúdo delas.*

3. *O serviço de busca do Google foi inicialmente aceito pelos provedores de conteúdo, uma vez que o Google se limitou a agir como um intermediário complementar e neutro de tráfego. A monetização do trabalho dos provedores de conteúdo pelo Google era aceitável para eles, enquanto o Google se limitasse a um papel complementar como intermediário neutro entre provedores de conteúdo e usuários da Internet e não oferecesse qualquer conteúdo próprio. A navegação de usuários da Internet –controlada por um algoritmo neutro– pelo conteúdo procurado por eles, sem a substituição desse conteúdo, também beneficiou os fornecedores de conteúdo. Por longo tempo, os esperados "serviços intermediários" de tráfego impediram que muitos provedores de conteúdo se opusessem à monetização de seus conteúdos pelos motores de busca. Uma razão para isso foi também a premissa de que os motores de busca não concorrem com os provedores de conteúdo, dado que os primeiros operam no mercado de publicidade baseada em pesquisas on-line e os últimos operam no mercado separado de publicidade que não é baseada em pesquisa on-line.*

4. *A natureza complementar dos motores de busca em relação aos provedores de conteúdo foi a base para a aprovação dos direitos autorais dos motores de busca no julgamento Paperboy pelo Tribunal Federal Alemão de Justiça (BGH). Quando uma editora realmente moveu uma ação contra a adoção de seus dados por um pequeno agregador de notícias chamado "Paperboy", o Tribunal Federal Alemão de Justiça (BGH) refutou a proteção de direitos autorais e a proteção de comércio justo em 2003, em um julgamento com o mesmo nome. O BGH enfatizou a relação de complementaridade entre agregadores de notícias e páginas de conteúdo. Seu julgamento foi baseado na premissa explícita de que: "O uso do banco de dados [por provedores de conteúdo] não é substituído pelo [agregador], mas, no máximo, estimulado".*

5. *Hoje, o Google já não complementa o trabalho dos provedores de conteúdo, mas em vez disso o substitui com seu próprio conteúdo e de seus portais de conteúdo, que, além disso, ele coloca mais alto no ranking. Hoje, o Google, portanto, tem pouco em comum com o papel de intermediário neutro que é apenas complementar e opera entre usuários de Internet e provedores de conteúdo. O modelo básico subjacente ao julgamento "Paperboy", de um motor de busca em geral e um agregador de notícias especificamente, nada tem a ver com a maneira pela qual a plataforma Google opera hoje ou com os objetivos financeiros buscados pelo Google com este modelo. O Google abandonou o modelo básico do julgamento "Paperboy" há muito tempo e começou a expandir continuamente seus portais de conteúdo proprietário, a fim de integrar-se verticalmente no mercado de conteúdo e de substituir os provedores de conteúdo. O desenvolvimento da plataforma Google, que passou de um intermediário de conteúdo (complementar) a um provedor (substituível) de conteúdo e de portais de conteúdo, revela um aspecto que é de grande importância quando se avalia essa questão sob a lei antitruste. Ao tratar preferencialmente o seu próprio conteúdo e seus portais através da busca na Web, o desenvolvimento empresarial dos provedores de conteúdo concorrentes é prejudicado. Ao mesmo tempo, o Google continua a ganhar dinheiro com o conteúdo produzido por terceiros.*

6. *Devido ao poder de mercado do Google, os provedores de conteúdo de hoje já não podem de fato evitar os obstáculos e a exploração por parte do Google. A expansão do Google nos mercados de conteúdo em grande parte usando o conteúdo produzido por terceiros presta-se não só a privar os provedores de conteúdo e produtores de conteúdo de sua base financeira para a sua própria presença na Internet, mas também a danificar qualquer potencial financeiro da produção de conteúdo. Esta conclusão de forma alguma se aplica exclusivamente às editoras de imprensa. Aplica-se também a toda a indústria de mídia de produção de conteúdo. Apesar desta situação, a maioria das empresas não acreditam que são capazes de evitar sozinhas o dano causado pelo sistema Google. Como consequência da extrema importância da busca Google como um filtro padrão na Internet, elas são dependentes da inclusão e reprodução justa de seus endereços na web no índice do Google e, portanto, dependentes do Google.*

7. *O Google se recusa a ajustar sua conduta de acordo com o quadro de condições que ele próprio mudou. As condições de enquadramento financeiro –que foram em grande parte alteradas pelo próprio Google (também e sobretudo em termos*

da lei antitruste)– exigem uma reavaliação da relação entre os provedores de conteúdo e o Google. Os interesses dos provedores de conteúdo devem ser reavaliados e os efeitos adversos causados pelo Google devem ser reduzidos. Esta reavaliação não é apenas de interesse de editoras de imprensa individuais ou empresas de mídia. Pelo contrário, ela possui uma dimensão fundamental. A Lei Fundamental (Grundgesetz) garante a liberdade e a diversidade de opiniões com base na concorrência econômica ordenada entre as empresas de mídia. O atual modelo de negócios do Google, que mudou radicalmente em comparação ao modelo inicial, afeta negativamente a livre concorrência e, no médio prazo, tem consequências negativas para a diversidade de opinião, cuja base da legislação do Mercado Comum é o funcionamento da concorrência econômica entre editoras separadas e empresas de mídia.

- **Acesso justo às plataformas de distribuição digital.** Mercados digitais que proporcionam oportunidades de vendas para as editoras devem ser abertos para todos os participantes, pedir uma participação nos lucros razoável e não devem tentar monopolizar dados dos clientes a fim de quebrar a relação direta entre as editoras e seu público. As editoras estão especialmente preocupadas com as mudanças da Apple Inc. em suas regras da AppStore que entram em vigor este verão.

  Comentário: devido ao recente anúncio da Apple de modificar os termos do contrato que introduziu um novo serviço de assinatura para aplicativos, os editores por toda a Europa discutiram e revisaram sua relação com a Apple. Várias associações e editoras individuais apresentaram listas de pedidos para a Apple sobre a forma como as futuras relações de negócios devem ser moldadas. Elas também enviaram cópias destas listas aos seus legisladores nacionais e aos da União Europeia. A lista a seguir inclui a maioria dos pontos apresentados para manter esta crítica infraestrutura justa e aberta a todos.

1. Pagamento

A compra por um clique via pagamento do iTunes representa, sem dúvida, uma forma atraente de se comprar aplicativos e conteúdo de aplicativos. Em relação à satisfação do cliente, as editoras preferem dar a seus clientes a escolha sobre o meio de pagamento – e incentivariam a Apple a buscar uma possibilidade de decisão de pagamento claramente favorável ao cliente. Um modelo possível seria uma forma que oferecesse opções tanto em editoras de iOS-Apps e em websites correspondentes das editoras: iTunes ou pagamento através da editora (débito direto, cartão de crédito, voucher, etc.) Assim, o cliente teria em ambos os sentidos uma escolha clara sobre que sistema de pagamento atende às suas expectativas.

2. Dados

As editoras são receptivas aos planos de convidar os clientes da App Store a optar pelo compartilhamento de dados com elas. Sob a maioria das leis europeias de proteção de dados, a marca de seleção não pode estar configurada por default, mas deve ser voluntariamente clicada, o que representa uma barreira que será ativada apenas por uma pequena porcentagem dos clientes. Mas as editoras sabem, por outros negócios, que os consumidores estão dispostos a compartilhar dados que vão além de nome e endereço de correio eletrônico, desde que te-

nham decidido fazê-lo de início. As editoras, portanto, sugerem que se deixe aos consumidores a ponderação sobre o opt-in de seus dados. Para aumentar a atratividade da ativação dos opt-ins, deveria ser possível conectar funcionalidades do App (comentar os artigos, por exemplo) a um Acordo do Usuário. Um segundo aspecto importante para os clientes encontra-se nos serviços: sobre as questões e problemas levantados por os aplicativos –especialmente a ativação de assinaturas– as editoras não são capazes de entender quais os produtos que foram comprados sem perguntar-lhes repetidamente. Remover esse obstáculo melhoraria a experiência dos clientes da AppStore.

3. Preços

As editoras têm profundo conhecimento dos clientes e do que eles estão dispostos a pagar por cada produto e plano de assinatura. Elas gostariam de compartilhar esse conhecimento com o mundo iOS. Para isso, elas deveriam ser autorizadas, como editoras, a ter total flexibilidade na estratégia de preços. A limitação por pontos de preço ("Matriz de Preços da Apple") é complicada para as editoras. Se, por razões estratégicas ou técnicas, a Apple não quiser que as editoras se diferenciem da matriz, ela sugere a introdução de pontos adicionais. Além disso, sob as leis europeias, não é obrigatório suspender as assinaturas automaticamente em caso de um aumento dos preços. Os clientes estão acostumados a receber informações sobre o aumento, do qual podem discordar, por falta de consentimento. Esta oportunidade legal deveria ser usada para aumentar a extensão das assinaturas.

4. Promoção

As editoras entendem que a Apple tem um interesse nos preços da AppStore semelhantes ao de websites. Este esquema, que é comparável ao preço de venda fixo de livros, jornais e revistas, é bem conhecido pelas editoras que, de um modo geral, apoiam a identidade de preços em mercados diferentes, o que representa um importante elemento de satisfação e confiança dos clientes. Porém, preços flexíveis são importantes para o crescimento do negócio de assinaturas. A matriz de preços não acomoda nem oferece tarifas especiais para ofertas oportunas e geograficamente definidas, nem pacotes promocionais para novos clientes ou tarifas especiais para estudantes, assinaturas existentes, funcionários etc. A Apple poderia também se beneficiar ao permitir uma maior flexibilidade na precificação. As editoras só podem oferecer promoções na AppStore, mas não em seus sites. Com o modelo de precificação existente, isto não seria viável.

5. Divisão de receita

Em geral, as editoras estão abertas para a cooperação abrindo seus apps/publicações para a base de clientes e honram essas atividades de parcerias. Portanto, não há dúvida de que a Apple, como operadora do mercado iTunes / App Store, deveria oferecer uma divisão atraente de receita, como mediadora e parceira que gera alcance para os aplicativos e traz novos clientes para as editoras. Mas, da perspectiva de uma editora, há necessidade de diferenciar os clientes novos dos existentes. A primeira compra de um aplicativo, isto é, uma assinatura in-app, deveria gerar o pagamento de 30% da receita para a Apple. Cada pagamento seguinte

dentro de uma assinatura não representa os mesmos esforços intensos de aquisição para a Apple, comparáveis a de novos clientes. Nos modelos existentes de mídia impressa, as editoras não pagam nenhuma parcela da receita aos promotores de venda ou às plataformas quando um cliente renova sua assinatura. Mas, como as editoras honram a conquista mundial do iOS e estão dispostas a apoiar novos investimentos, elas consideram como parcela justa para negócios recorrentes remunerar a Apple com 10%.

6. Negócios B2B

O negócio de jornais e revistas é composto por uma parte significativa de negócios B2B. Muitos clientes corporativos, tais como companhias aéreas ou hotéis, procuraram as editoras para pedir grandes quantidades de apps. Estes clientes são diferentes dos clientes B2C por dois aspectos importantes: (i) eles compram grandes quantidades e, portanto, com razão, demandam um desconto e (ii) eles querem fazer isto rapidamente e facilmente. Neste momento, as editoras não podem satisfazer esta demanda por meio da loja iTunes, já que não podem oferecer preços por atacado. Além disso, os clientes têm para comprar uma assinatura única para cada iPad pelo iTunes. Isto é muito complicado de ser feito para grandes quantidades. As editoras estão ansiosas por uma solução, por exemplo, por meio da compra de um código, que possa ser ativado para X dispositivos por um tempo limitado.

7. Pacotes

As editoras gostariam de agrupar aplicativos com outros produtos de suas marcas, mas também com o iPad para ofertas

atraentes para seus clientes. Um exemplo para tal pacote seria uma oferta que combine tablets iPad, assinaturas de títulos impressos e apps. Tais pacotes podem evoluir para formas interessantes de distribuição para as editoras e para a Apple. As editoras entendem as novas regras para assinaturas no aplicativo da mesma forma que as editoras podem oferecer as mesmas condições através dos seus canais de distribuição tradicionais, se oferecerem as mesmas condições no app via iTunes. No entanto, em relação ao pacote mencionado acima, o valor mais alto coincide com as taxas mensais dos custos do hardware do iPad. Se as editoras também tiverem que pagar uma parcela da receita de 30% sobre estas taxas de agregação para o iTunes, essas ofertas nunca poderão ser refinanciadas. E caso tais pacotes sejam possíveis, se também fossem oferecidos na App Store, a parcela da receita de 30% só seria aplicável à parte do app do pacote.

8. Aprovação dos apps

A incrível satisfação do cliente da App Store / iTunes se baseia no fato de que todo o conteúdo é verificado pela Apple quanto à sua compatibilidade técnica ('app review'). Ao mesmo tempo, as editoras profissionais de app precisam lançar atualizações frequentes para fins de depuração e aperfeiçoamento. Por vezes, o processo de revisão se torna um gargalo. Portanto, as editoras sugerem que seja disponibilizado um método mais rápido, mais transparente e documentado para os clientes importantes. Isto poderia se traduzir em uma revisão rápida ou em nenhuma revisão de atualizações provenientes de 'desenvolvedores de confiança'.

- **Liberdade da comunicação comercial.** Quaisquer proibições e/ou restrições à publicidade podem ter impactos sérios e negativos sobre a sustentabilidade financeira dos jornais, uma vez que elas forçam os anunciantes em potencial a procurar formas alternativas para vender seus produtos. Os decisores da União Europeia devem, portanto, evitar quaisquer restrições ou proibições de publicidade, no interesse da manutenção de uma imprensa livre e pluralista.

Comentário: a próxima revisão da Norma de Classificação de Veículos, prevista para 2011/2012, representa novamente a ameaça de que as exigências de informação na propaganda sejam ainda mais ampliadas. É muito provável que seja introduzida na revisão uma classificação de eficiência energética para os carros. É certo também que será exigido que essas classificações sejam exibidas para todos os compradores de carro antes da decisão de compra (no showroom, nos folhetos dos fabricantes, etc). A dúvida em questão é se tais classificações também serão obrigatórias nos anúncios na mídia.

As editoras argumentam que os legisladores europeus devem se opor a qualquer tentativa futura de impor mais restrições sobre a publicidade na mídia. O apoio deles é crucial para salvaguardar as condições necessárias para uma imprensa livre e dinâmica. No decorrer da digitalização, a imprensa é confrontada por desafios de extensão até então desconhecida. Mesmo que novos modelos de negócio on-line sejam muito bem sucedidos, quando se trata de atrair leitores, ainda não está claro como a imprensa de tecnologia neutra disseminada na forma impressa e on-line pode ser financiada de forma sustentável. Restrições à publicidade

ameaçam o financiamento da imprensa livre e são contraproducentes para uma política climática de sucesso.

Além disso, a imprensa livre é um elemento indispensável de combate às alterações climáticas na Europa. Todos os dias, revistas e jornais europeus se referem a todos os aspectos da mudança climática, eficiência energética e outros temas ambientais. Eles aumentam a conscientização dos consumidores no que diz respeito à proteção do meio ambiente e são um motor importante para a mudança de comportamento. A publicidade é indispensável para o financiamento da imprensa livre e independente. As receitas de publicidade constituem cerca de 50% da renda da imprensa escrita e até 100% da renda da imprensa on-line. No que diz respeito à evolução tecnológica e ao aumento de leitores da imprensa on-line, as receitas de publicidade estão se tornando ainda mais importantes. As restrições à publicidade são uma ameaça grave ao financiamento da imprensa. Se a mensagem publicitária tem de ser ligada à informação negativa sobre o produto –como um rótulo negativo de eficiência energética, talvez até mesmo um que chame a atenção– a mensagem publicitária será danificada ou perdida. Os anunciantes não irão colocar anúncios que têm de destacar aspectos negativos do produto. Publicidade negativa é uma contradição em si.

As restrições à publicidade são contraproducentes para uma política climática de sucesso. A diminuição das receitas de publicidade leva, por fim, a uma perda de conteúdo editorial, também sobre a mudança climática e outras questões ambientais. Consequentemente, um elemento vital de uma política climática de sucesso se perderia. Pode-se garantir uma decisão de compra informada sem uma propaganda prejudi-

cial na mídia. Isto é possível por meio de informações obrigatórias no showroom. Além disso, já existem vários canais pelos quais os consumidores são informados sobre a eficiência energética, como por exemplo, folhetos dos fabricantes, relatórios de teste, etc. Comparada a esses canais, a tarefa da propaganda é limitada. Os anúncios não podem fornecer todas as informações necessárias para uma decisão de compra. As editoras, portanto, esperam ter o seu apoio contra uma expansão das necessidades de informação existentes nas propagandas de automóveis, mas também sobre outras propostas que preveem informações obrigatórias na propaganda midiática.

- **Abordagem equilibrada à proteção de dados.** As editoras de jornais levam muito a sério a necessidade de proteger os dados e de respeitar a privacidade de seus usuários e clientes. A Associação Europeia de Editores de Jornais (ENPA) recomenda que as instituições da UE, em vez de tentar mudar a legislação pertinente, devem se concentrar em garantir que as regras existentes sejam respeitadas igualmente por todos os atores. A autorregulação também pode ser um meio eficaz para responder às preocupações dos usuários.

Comentário: a luz de vários escândalos de roubo de dados, reguladores nacionais, bem como a União Europeia, aprovaram uma lei exigindo fortes opt-ins dos consumidores antes de serem contatados por correio ou telefone. As críticas feitas pelos editores consideram que estas questões não são absolutamente relacionadas: o roubo de dados, que há muito tempo é ilegal, não garante regras mais severas para o opt-in, nem mais regras de opt-ins ajudam a resolver problemas de segurança de dados. No entanto, pressionados politicamente a agir, os legisladores aprovaram regulamentação de opt-in, com a Alemanha liderando o movimento. As editoras agora têm de pedir permissão até mesmo para os seus próprios assinantes, antes de enviar-lhes ofertas adicionais para, por exemplo, a renovação de assinaturas, livros ou qualquer outra atividade comercial de sua própria marca.

Ao contrário do que esperavam os reguladores, isso tem levado a um aumento e não a uma diminuição da atividade de marketing, porque as editoras continuam precisando alcançar suas metas de negócios, mesmo em circunstâncias mais difíceis. Os clientes, obviamente, esquecem de permitir futuros contatos de marketing, mesmo estando dispostos a aceitá-los. Via de regra, pode-se dizer que cada camada de opt-in obrigatório reduz o potencial retorno do cliente em 80-90 por cento. Isto tem consequências terríveis sobre a economia dos jornais que já estão lutando contra vários problemas estruturais. Jornais nacionais de qualidade, como DIE WELT (Berlim), atualmente gastam o valor equivalente a 10 funcionários de posições editoriais por ano apenas para manter seu número de novas assinaturas para compensar os cancelamentos. As editoras, desde então, argumentam que as leis de proteção de dados devem a) ser extremamente focadas nos problemas que estão tentando resolver, b) ser tratadas por autorregulação, sempre que possível e c) levar em conta as dificuldades econômicas que a mídia impressa já encontra. Os governos nacionais e a UE deram sinais de simpatia e afirmaram que querem apoiar a imprensa livre em prol de uma democracia funcional, mas ainda não colocaram em prática seus discursos. Questões de defesa do consumidor e similares gozam de maior apoio político.

- **Imposto zero para jornais em todas as plataformas.** Idealmente, os jornais deveriam estar na faixa de imposto zero, seja em sua versão impressa ou digital. Os jornais fomentam o debate democrático e a liberdade de imprensa, contribuem para a educação e a alfabetização midiática, promovem o pluralismo e a diversidade. Para poder cumprir esta missão, todos os cidadãos deveriam ser capazes de comprar jornais ao menor preço possível. Isto só poderia ocorrer se a taxa de impostos sobre a venda fosse mantida ao nível mais baixo, de preferência zero.
-
- **Assegurar a aplicação das regras de concorrência para as atividades digitais das emissoras públicas.** É tarefa das instituições da UE garantir que a nova Comunicação sobre os Auxílios Estatais ao Serviço Público de Radiodifusão (Communication on State Aid to Public Service Broadcasters) seja devidamente aplicada e respeitada pelas emissoras de serviço público em todos os Estados-Membro. No entanto, os editores pedem o aumento da conscientização no âmbito da União Europeia, já que a situação em alguns países da UE não mudou: emissoras de serviço público continuam a ampliar suas atividades, especialmente no ambiente digital, em detrimento do setor de mídia privado, incluindo editoras de jornais. O papel das emissoras de serviço público deveria ser claramente definido e limitado.

Comentário: a televisão pública na Alemanha é financiada por um imposto obrigatório de cerca de 18 euros por mês, pago por cada domicílio. O sistema da emissora pública emprega 24 mil pessoas e tem um orçamento anual de cerca de 8,5 bilhões de euros. Por este valor, a ARD e a ZDF, principais emissoras públicas, enviam cerca de meio milhão de minutos anuais de programação de TV para o transmissor, apenas de seus canais principais. Um adicional de 4 milhões de minutos é fornecido pelos serviços regionais. Cada dia de 24 horas no ano recebe 456 horas de programação pública. Seria preciso ter 19 vidas paralelas para ver tudo isso simultaneamente. A rádio pública transmite mais de 32 milhões de minutos por ano. Seriam necessárias 60 vidas paralelas para consumir tudo isso.

O Reino Unido está entre os primeiros países europeus a tentar rigorosamente ordenar a rádio e televisão públicas. Muito menos dinheiro é gasto no sistema. Apenas 1,8 bilhões de libras vão para a programação de TV. Um número menor de estações permite concentrar-se na qualidade e em estações-chave. A BBC opera apenas BBC One, BBC Two, BBC Three, BBC Four e quatro canais de interesse especial. As alemãs ARD e ZDF operam mais de 20 canais nacionais de televisão e mais 22 serviços regionais. A BBC Radio possui 16 canais, enquanto só a ARD tem seis vezes mais. A BBC elegeu "Menos é mais" como seu novo lema. As editoras por toda a Europa continental esperam convencer os reguladores a impor restrições similares a seus organismos públicos de radiodifusão para combater o efeito 'squeeze-out' sobre a imprensa privada. Isto é ainda mais urgente, pois as emissoras públicas há muito decidiram entrar agressivamente no mercado on-line e disputar audiência com websites privados. As emissoras públicas hoje são concorrentes poderosas no mercado on-line, mesmo que não tenham de refinanciar seus esforços através da publicidade, mas sim arrecadar todos os custos do público em geral, gostando da programação ou não.

As editoras enviaram as seguintes proposições para os reguladores para ajudar a encontrar um novo equilíbrio entre o setor privado e o público:

1. *Impostos devem financiar exclusivamente rádio e televisão públicas. Toda publicidade e patrocínio devem ser proibidos.*
2. *Serviços móveis tais como apps devem ser oferecidos por um preço, não de graça. Novos mercados, como o de telefonia móvel, não devem ser desenvolvidos com dinheiro público para empresas públicas. As emissoras públicas deveriam ser autorizadas a entrar na arena móvel, mas devem cobrar por seu conteúdo.*
3. *Na web, as emissoras públicas de radiodifusão devem desenvolver modelos de conteúdo pago. Elas não podem pedir ao público em geral para pagar toda a expansão on-line com uma taxa forçada.*
4. *As emissoras públicas deveriam diminuir seu número de canais.*
5. *Os orçamentos das emissoras públicas não devem subir mais que a taxa de inflação geral.*
6. *Uma governança corporativa rigorosa deve ser imposta a emissoras públicas. Membros dos governos, administrações e serviços públicos não devem fazer parte dos órgãos administrativos para evitar dependências políticas.*

- **Abordagem equilibrada para a responsabilidade pelo conteúdo gerado pelo usuário.** As editoras de jornais são legalmente responsáveis pelo conteúdo editorial e profissional disponível nas versões impressa e digital. No entanto, as editoras também contam com uma abordagem equilibrada das Diretrizes de Comércio Eletrônico (E-commerce Directive), especialmente quando o conteúdo gerado pelo usuário é postado em seu site. A nova Agenda Digital da UE não deve questionar ou aumentar a responsabilidade dos editores pelo conteúdo postado por usuários, sobre o qual eles não têm controle.

- **Promoção da alfabetização midiática no ambiente digital.** Jornais são atores essenciais da economia do conhecimento porque as editoras participam ativamente da educação dos jovens através de programas de alfabetização midiática e fornecem uma plataforma para o debate público para a geração mais jovem, seja em papel ou no ambiente digital. A Estratégia UE 2020, que foca particularmente a educação e o conhecimento como fatores para o crescimento, deveria refletir o papel dos jornais nesta área.

Implicações da tecnologia no desenvolvimento dos meios de comunicação europeus

David Gelernter, Professor de Ciências da Computação na Universidade de Yale, lembrou à indústria da mídia e da tecnologia que as revoluções estão longe de acabar enquanto seus contemporâneos pensam que elas estão chegando ao fim. Ele ilustrou esta afirmação com um exemplo histórico: em 1791, a maioria das pessoas estava convencida de que a Revolução Industrial tinha acabado. De acordo com o entendimento geral, ela já era parte da história. As pessoas da época acreditavam que o mundo já havia mudado de forma radical. As rodas giratórias mecanizadas, os teares, a forja a carvão e os motores a vapor de James Watt estavam revolucionando a produção. Em 1791, William Hutton escreveu: “As mudanças são tão impressionan-

tes que um autor amante da verdade dificilmente pode acreditar nelas". Arthur Young ficou maravilhado com "o progresso que a Grã-Bretanha tem feito nos últimos 20 anos" – acima de tudo, o progresso na liberdade. E Adam Smith já havia reconhecido o que estava acontecendo quinze anos antes, quando ele elogiava a "prosperidade geral" que a industrialização trouxera. Mas, na verdade, a verdadeira revolução ainda estava por acontecer. Quando as pessoas pensavam que estava tudo acabado, ainda não havia trens, Manchester ainda era uma cidade insignificante, e a produção em massa e a divisão industrial do trabalho ainda não tinham sido inventadas. A maioria das pessoas estava economicamente presa a sua cidade natal e o número de produtos disponíveis era muito limitado. "Naquela época, a Revolução Industrial estava apenas pegando velocidade", escreveu Gelernter. "O grande impacto veio mais tarde. 1991 é como 1791".

As mudanças consistem em uma evolução tecnológica que virá mais rapidamente e será mais radical do que esperamos hoje. As mudanças no conteúdo e nos hábitos, por outro lado, serão mais lentas e menos radicais do que muitas pessoas preveem. Máquinas mudam rapidamente, as pessoas lentamente. É claro que a tecnologia está se tornando mais rápida e mais barata. Em 1990, um hard drive de 3,5 polegadas podia armazenar cerca de 100 megabytes de dados. Na virada do século 21, ele armazenava cerca de 50 gigabytes. Em 2005, eram 500 gigabytes e hoje um dispositivo do mesmo tamanho pode armazenar dois terabytes. No início da década de 1990, um dispositivo com capacidade de um gigabyte ainda custava mais de £ 1.000. Em 1995, ele custava cerca de £ 100, abaixo de £ 10 no ano 2000, e hoje custa entre um e dois pence.

Especialistas acreditam que, no prazo de cinco anos, será mais barato fabricar papel eletrônico do que produzir um único exemplar de um jornal impresso. Um chip de computador para tal

dispositivo de leitura custa apenas dois centavos agora. Será que haverá em breve um papel eletrônico descartável? Seremos capazes de enrolar esse papel eletrônico e colocá-lo no bolso do paletó, como uma caneta esferográfica? Haverá telas gigantes tão finas como transparências que poderemos usar como papel de parede para cobrir as paredes de nossos escritórios, salas de estar e quartos? Será que vamos escrever e-mails, ver televisão, escrever textos e ler os jornais sobre essas telas gigantes e quase onipresente? Haverá óculos que nos permitirão ver e processar as coisas em 3D o tempo todo, em todo lugar que formos? Haverá um momento em que os chips implantados tomarão conta de tudo em nosso cérebro e na superfície dos nossos olhos? Estas são perguntas que têm de ser feitas e, pelo menos parcialmente, respondidas pela mídia.

Os dispositivos estão se tornando muito mais planos e talvez em breve possam ser suficientemente flexíveis para dobrar ou enrolar como um jornal tradicional. De acordo com uma previsão recente de fabricantes de hardware, em cinco anos o papel eletrônico será mais barato do que o custo de se produzir uma única edição de jornal hoje.

Está acontecendo muito rapidamente o desenvolvimento da Internet móvel. A telefonia móvel é a tecnologia de crescimento mais rápido na história da comunicação. Vinte anos atrás, o mundo tinha apenas 16 milhões de celulares. Hoje existem mais de 4 bilhões, mais de 60 por cento da população do mundo. Em três anos, um terço de todos os telefones celulares serão smartphones com acesso rápido à Internet. A Internet móvel deixa seu irmão –o telefone fixo– muito para trás. Hoje são tantos dados passando a cada mês por celulares e laptops quanto no ano inteiro de 2006. O mercado global de serviços móveis de dados aumentou de 36 bilhões de dólares em 2008 para 94 bilhões em 2011 – agora ele é tão grande quanto o produto interno

bruto nacional da Nova Zelândia. A Web móvel está a caminho do mercado de massa.

Estas inovações e tendências inauguram um novo capítulo no jornalismo:

1. No século XIX, o jornalista era superior ao leitor. Ele decidia o que era importante. Ele dizia para os leitores como entender o mundo. O jornalismo tinha um impulso pedagógico profundo, de cima para baixo. A maneira como o conteúdo era apresentado só fortalecia esta atitude. O *layout* era espartano e o leitor tinha que lutar para passar pelo caminho que seguia através de uma floresta de letras pequenas. As manchetes raramente revelavam sobre o que o artigo realmente era. Para atingir a verdade, o leitor tinha de 'percorrer todo o caminho através' do jornal. O editor mostrava o caminho aos seus leitores. A hierarquia intelectual era como a relação entre um trabalhador e um patrão.

2. No século XX, os jornalistas e os leitores eram iguais. Os editores perceberam que não havia mais benefício a ser obtido a partir da doutrinação ou de fazer da leitura dos jornais um exercício espiritual. Eles começaram a se adaptar aos interesses do leitor. A notícia se tornou emotiva e personalizada, em suma: ela foi sensacionalizada, mesmo na chamada imprensa de qualidade. O layout se tornou cada vez mais importante. Efeitos visuais, fotografias, caricaturas, desenhos e diagramas passo a passo foram utilizados para auxiliar a compreensão do leitor. As manchetes tinham de ser tão envolventes quanto possível e, às vezes, até mesmo sensacionais. O objetivo era chamar a atenção do leitor. Na segunda metade do século, atribuiu-se cada

vez mais importância ao 'valor para o usuário': a informação que tinha um uso prático para o leitor ou mesmo que criava o chamado 'valor agregado'. O editor abdicou de sua posição no púlpito do pregador ou à frente da sala de aula e se tornou igual ao leitor. Todos estavam em pé de igualdade, até certo ponto.

3. No século XXI, subitamente o jornalismo on-line tornou o leitor superior ao editor. Agora, o leitor diz ao editor em que está interessado. A pesquisa de mercado em tempo real tornou-se possível por meio da medição constante da taxa de cliques (*click through rate*). O editor pode descobrir imediatamente o que sua audiência quer mais e o que quer menos. O leitor pode interagir com o editor e expressar suas opiniões. Na verdade, não é raro para a equipe editorial dizer ao leitor o que ele quer ouvir. O editor e o repórter se tornaram prestadores de serviços. Com um clique do mouse, o leitor pode determinar a direção do olhar do jornalista. No mundo digital, a velha hierarquia foi virada de cabeça para baixo. O leitor é agora o chefe e o editor é seu subordinado.

As novas mídias e canais digitais multiplicaram o número de pessoas que são alcançadas pelos produtos de imprensa diariamente. Antes, os leitores eram atingidos exatamente uma vez por dia: na mesa do café da manhã. Ainda hoje, a edição impressa é lida principalmente na parte da manhã, em casa e no caminho para o trabalho. A utilização on-line é diferente. Depois de um breve pico no início da manhã, os números aumentam consideravelmente nas primeiras horas do expediente de trabalho. Durante o almoço, eles atingem seu pico absoluto. Com o advento dos computadores *tablete,* um novo pico tornou-se possível. As

pessoas checam a versão em PDF do jornal de amanhã em seus iPads antes de ir para a cama. Tudo isso era impensável na era da impressão e levou a uma vasta expansão do alcance e da leitura.

Novos dispositivos, o crescimento do alcance digital e modelos de negócios criativos estabeleceram as bases para o conteúdo atual, que vem em outras formas e frequências além do meio impresso. Hoje, um conteúdo jornalístico de alta qualidade e interessante é a chave para o sucesso na Internet e nos dispositivos móveis.

Como as editoras devem se adaptar a este novo ambiente? Dez lições básicas derivadas de diversos meios europeus de comunicação imprensa são:

- Reorganize as redações e deixe uma equipe responsável por todas as mídias. A sobreposição de utilização e a tecnologia em rápida evolução não deixam espaço para a compartimentalização dentro das organizações de notícia.
- Não defina os produtos de mídia pela tecnologia, mas sim pela situação em que o leitor vai ler a notícia.
- Enfatize os valores tradicionais como qualidade, pesquisa, facilidade de leitura, visão equilibrada e confiabilidade. Os leitores se sentem muito menos atraídos por websites extravagantes e superficiais do que parece à primeira vista.
- Aceite que a tecnologia mistura as indústrias. A linha divisória entre a imprensa, a televisão e o rádio está ficando tênue. Ofereça todas as mídias a fim de proteger o núcleo da marca.
- Adicione comunicação de muitos-para-muitos ao modelo emissor-receptor tradicional, sem desistir dele. A autoridade de um emissor competente ainda é valorizada e aceita.
- Integre os motores de busca e marcadores sociais nos processos editoriais, mas não terceirize a produção de conteúdo para indivíduos desconhecidos. As proposições-chave do valor de uma mídia de qualidade funcionam ainda mais no futuro do que no passado.

- Pense em meios de comunicação como navegadores através do mar de informação. Eles são curadores da vasta massa de informação ao alcance do público. Sem curadores, a Internet não pode funcionar
- Não veja a blogosfera, a Internet, as redes sociais e coisas do tipo como inimigos, mas como partes integrantes de sua cadeia de valor. Absorva suas ideias e aceite a ajuda delas no marketing.
- Tente rentabilizar o conteúdo. Não dê tudo de graça.
- Não espere transferir as vendas existentes para a Internet apenas produzindo websites de conteúdo. Invista em plataformas de marketing e mercados de anúncio on-line. As editoras sempre foram fortes em marketing, anúncios e classificados.

Os autores

Bernardo Sorj é diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e professor de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estudou antropologia e filosofia no Uruguai, cursou o B.A. e M.A. em História e Sociologia na Universidade de Haifa, Israel, e obteve o título de Ph.D. em Sociologia na Universidade de Manchester, Inglaterra. Foi professor visitante em várias universidades na Europa e nos Estados Unidos. Autor de 26 livros publicados em várias línguas. Entre os mais recentes se incluem: *O desafio latino-americano*, Civilização Brasileira, 2008; *Poder político e meios de comunicação – da representação política ao reality show* (organizador), Paz e Terra, 2010; *Usos, abusos e desafios da sociedade civil na América Latina* (organizador), Paz e Terra, 2010 e *A democracia inesperada*, Jorge Zahar, 2005.

Martín Becerra é professor titular da Universidade Nacional de Quilmes e da Universidade de Buenos Aires e pesquisador independente no Conicet (Argentina). Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade Autônoma de Barcelona, onde foi catedrático da UNESCO, é autor de vários livros, artigos e conferências sobre políticas, tecnologias e concentração das indústrias da informação e comunicação. Edita o blog http://mbecerra.blog.unq.edu.ar/ e no Twitter é @aracalacana

---

Guillermo Mastrini é professor titular da Universidade Nacional de Quilmes e da Universidade de Buenos Aires (Argentina). Dirige o Mestrado em Indústrias Culturais da UNQ, é pesquisador sobre economia política da comunicação e autor de vários livros, artigos e conferências sobre políticas, economia e concentração das indústrias da informação e comunicação. Ministrou cursos de pós-graduação em diferentes universidades da Argentina e do exterior.

Eugênio Bucci, jornalista, é professor da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Colaborou para a realização deste artigo **Felipe Marques**, estudante de jornalismo e estagiário do autor.

Javier Couso é Professor e Diretor do Programa de Direito Constitucional da Universidade Diego Portales (Santiago do Chile). Também é membro do Comitê Executivo da Associação Internacional de Direito Constitucional (IACL). Em 2006, foi *Tinker Distinguished Visiting Professor of Law* na Universidade de Wisconsin-Madison e proferiu conferências nas universidades de Harvard, Bolonia e Bocconi. Seus campos de especialização são o Direito Constitucional Comparado e a Sociologia do Direito.

Doris Réniz Caballero, advogada, comunicadora social, cientista política da Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colômbia. Atuou como Coordenadora Acadêmica da Especialização em Direito da Comunicação, Decana do Meio Universitário na Faculdade de Comunicação e Linguagem da Universidad Javeriana. Professora, conferencista, no país e no exterior, e autora de artigos e documentos publicados sobre Direito da Comunicação.

Raúl Trejo Delarbre é pesquisador no Instituto de Pesquisas Sociais da UNAM. Doutor em Sociologia, é autor de 17 livros, entre os quais *Viviendo en El Aleph. La Sociedad de la Información y sus laberintos* (Gedisa, 2006) e *Simpatía por el rating. La política deslumbrada por los medios* (Cal y Arena, 2010). Foi presidente da Associação Mexicana de Direito à Informação (2009 – 2011).

Robert Corn-Revere possui vasta experiência na Primeira Emenda e nas leis de comunicação, como advogado na Davis Wright Tremaine LLP em Washington, D.C. Corn-Revere escreve amplamente sobre a Primeira

Emenda e questões relacionadas à mídia e tem dado pareceres como especialista em várias comissões do Congresso e da *Federal Communications Commission*. Além de autor de numerosos artigos acadêmicos, ele é coautor de um tratado em três volumes intitulado *Modern Communications Law*, publicado pelo West Group. É também editor e coautor do livro *Rationales & Rationalizations*, publicado pelo Media Institute. Corn-Revere foi assessor do ex-presidente da FCC, James H. Quello.

Christoph Keese é um renomado jornalista alemão e executivo de mídia. Estudou Economia em Frankfurt e Marburg e se formou pela "Escola de Jornalismo Henri Nannen", em Hamburgo, antes de entrar na editora Gruner + Jahr como assistente do CEO. Posteriormente, ele se tornou editor do "Berliner Zeitung", editor-chefe do "Financial Times Deutschland" e editor-chefe do "Welt am Sonntag" e "Welt On-line ", antes de assumir a presidência do grupo editorial de jornais e websites WELT. Em 2008, ele migrou para o lado editorial e atualmente ocupa o cargo de Presidente de Assuntos Públicos na Axel Springer, a maior editora de jornais da Europa e uma das líderes da indústria de digitalização. Seus livros incluem "In defense of Capitalism" (2004) e "Responsibility now" (2007). Atualmente, trabalha e vive em Berlim.